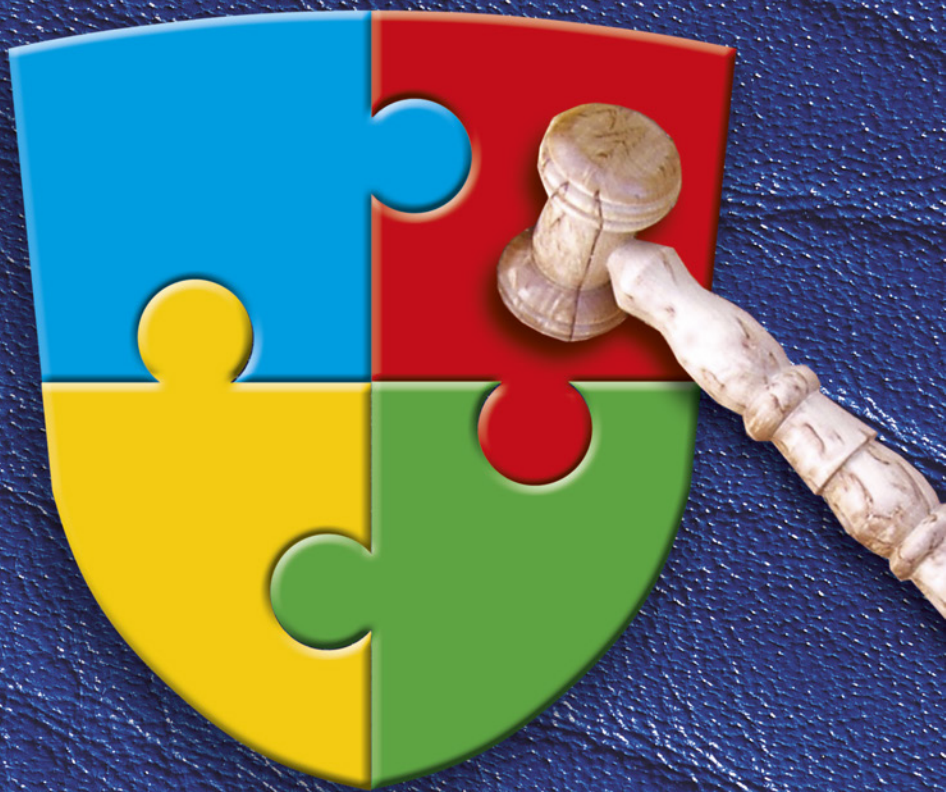


# Kuntauudistus ja itsehallinto



Aimo Rynnänen



## ***KUNTAUUDISTUS JA ITSEHALLINTO***



AIMO RYYNÄNEN

# ***KUNTAUUDISTUS JA ITSEHALLINTO***

Copyright ©2008 Tampere University Press ja tekijä

*Myynti*

Tiedekirjakauppa TAJU

Kalevantie 5

PL 617

33014 Tampereen yliopisto

puhelin (03) 3551 6055

fax (03) 3551 7685

taju@uta.fi

[www.uta.fi/taju](http://www.uta.fi/taju)

<http://granum.uta.fi>

*Typografia ja taitto*

Maaret Kihlakaski

*Kansi*

Mikko Reinikka

ISBN 978-951-44-7404-0

ISBN 978-952-03-0412-6 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

Tampere 2008

## ALKUSANAT

Kunnallisen toiminnan voimakkaan muutoksen keskellä on varmasti monilla vaikeuksia hahmottaa sitä, mitä kaikki yksittäiset reformit tai päätökset merkitsevät. Tällaisen ongelman edessä ovat varmasti tähän toimintaan joka päiväkin osallistuvat: kuntien luottamushenkilöt ja viranhaltijat, kunnan asukkaista puhumattakaan. Aivan kuten sanonta 'menestys on yksittäisten ratkaisujen summa' kuvaa, rakentuu yksittäisratkaisuista kokonaisuus.

Käsillä oleva julkaisu pyrkii rakentamaan yhdenlaisen kokonaisuuden, tarkoituksenaan edesauttaa nykytilanteen ja tulevien ratkaisujen tekemistä ja vaihtoehtojen arviointia. Eräiltä yksittäisiltä osin olen jo aiemmin näistä uudistamistarpeista ja -haasteista kirjoittanut. Olen niihin voinut tätä kokonaistarkastelua suorittaessani nojata ja samalla kehittää niissä esitettyjä ajatuskulkuja edelleen (mainittu lähdeluettelossa). Tarkastelen tässä asioita ennen muuta kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Hyvinvointivaltiomme – oikeammin hyvinvointiyhteiskuntamme – nojaa tällä hetkellä 415 kaupungin ja kunnan itsehallinnolliseen asioidenhoitoon. Kunnallinen itsehallinto on toisin sanoen se kantava rakenneperiaate, jolla kansalaisten peruspalveluista, hyvinvoinnista ja kestävästä kehityksestä huolehditaan. Sen kantava ajatus on paikallisyhteisön asukkaiden omavastuu.

Kunnallisen itsehallinnon isän, Preussin vapaaherra vom Steinin syntymästä tuli viime vuonna kuluneeksi 250 vuotta. Monet kysymykset, jotka olivat herätteenä vom Steinille, ovat ajankohtaisia tänäänkin,

aivan toisenlaisena aikana. Sellaisia ovat valtion uuden roolin löytäminen, vapauden ja vastuun suhde sekä kansalaisten mahdollisimman laaja osallistuminen yhteisönsä asioiden hoitoon. Monista asioista ajatellaan tänä päivänä toisin kuin vom Steinin aikaan, mutta moni asia on pysynyt yhtä tavoiteltavana kuin tuolloin. Miten pystytään saatamaan yksittäinen ihminen kykeneväksi huolehtimaan muuttuvassa maailmassa itsestään ja kanssaihmisistään, antamaan yksilölle samalla enemmän vapautta ja enemmän vastuuta, vapautta moraalisessa, intellektuellissa ja taloudellisessa itsensä kehittämisessä – hänen kytkeytyessään yhteisönsä elämään? Vom Steinin vastaus pari vuosisataa sitten oli kunnallisen itsehallinnon muodossa tapahtuva yhteiselämä. Sama vastaus pätee myös tänään. Tämä voi tuntua suomalaisen virkamies- ja laitosleimaiseen ”kunnallishallintoon” tottuneista hymistelyltä, ja varsinkin nyt kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vireillä ollessa huomion kohdistuessa pelkästään tehokkuuden lisäämiseen.

Kunnallisen itsehallinnon alasta ja konkreettisesta sisällöstä voidaan varmasti perustellusti olla montaa mieltä. Itsehallintoperiaatekin joutuu mukautumaan muuttuviin oloihin ja myös muihin, kilpaileviin periaatteisiin. Siksi on tarpeen, että aiheeseen kohdistuisi riittävän syvällistä pohdintaa ja keskustelua ohjaamaan nykyistä paremmin yksittäisten lainsäädännöllisten ja hallinnollisten ratkaisujen tekemistä. Käsillä oleva kirja pyrkii osaltaan täyttämään tätä tarkoitusta. Näkökulma tarkasteluissa on pääasiallisesti kunnallisoikeudellinen.

Kirjaa pikaisesti silmäilevä voi joutua kysymään mielessään: eihän tässä ole juuri kunnallisoikeudelliselta tarkastelulta odotettuja tulkin- takannanottoja konkreettisiin laintulkintaongelmiin. Juuri nehan – lainopillisen eli oikeusdogmaattisen tarkastelun tulokset – ovat kunnallisoikeuden ydintä. Tässä kuitenkin asioita tarkastellaan yksityiskohtia laajemmasta näkökulmasta. Kuten selvää on, voidaan oikeudelliselta tutkimukselta edellyttää myös sellaisia vastauksia, jotka ovat käyttökelpoisia lisätessään oikeusyhteisön ja hallinnon toimijoiden itseymmärrystä tai niiden mahdollisuuksia suunnistautua muuttuvassa oikeudellisessa ja hallinnollisessa maailmassa. Oikeudellisen tutkimuksen tulee tarjota keinoja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Mihin suuntaan ja minkä vaikutuksesta oikeudelliset teoriat ovat



muuttumassa? Näin on tapahtumassa myös käsitykselle kunnallisesta itsehallinnosta.

Tämänlaatuista suunnanmäärittystä kaivataan erityisesti vireillä olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yksityiskohtien keskellä. Kirjan tarkastelut kytkeytyvät tämän uudistuksen taustojen, yksityiskohtien ja ennen muuta tarpeellisten reunaehtojen esittelyyn. Näkökulmana on kunnallista itsehallintoa koskevien haasteiden tarkastelu siinä valossa, onko niihin vaikutettavissa kunta- ja palvelurakenneuudistuksen kaltaisella keinovalikoimalla.

Tampereella kesän kynnyksellä 2008

*Aimo Ryynänen*



## SISÄLLYS

Alkusanat .....	5
<b>I Johdanto .....</b>	<b>13</b>
Itsehallinnon merkityksestä .....	13
Uudistamisprosessi edellyttää suunnanmäärityksiä .....	14
<b>II Kuntauudistuksesta ”PARAS” -hankkeeseen .....</b>	<b>19</b>
Kuntauudistus 1960-luvulla .....	19
Kunta- ja palvelurakennehankkeen tausta .....	21
Kuntarakenne- vai kuntapalvelu-uudistus? .....	25
Uudistuksen keskeisen tavoitteen saavuttamismahdollisuudet ..	29
Uudistuksen määrittelemä ja tavoitteleva kunta .....	32
<b>III Vieraantumiskehityksen haaste .....</b>	<b>38</b>
Kunnan toimintaympäristö muuttuu .....	38
Johtamisjärjestelmän uudistaminen vaivalloista .....	45
Kunnallisen itsehallinnon kolme normatiivista mallia .....	48
Politiikan ja hallinnon välinen työnjako .....	51
Suomalainen pormestari .....	62
<b>IV Demokratian haaste .....</b>	<b>67</b>
Politiikan oikeudellistuminen .....	67
Perustuslain tarkistamistarve ja kunnallinen itsehallinto ....	69
Ovatko suomalaiset liian tyhmiä laajempaan vastuunottoon? .....	75
Nurinkurista kansan kuulemista .....	78
Läheisyysperiaate – katoava toimivaltajinjas? .....	80

<b>V</b>	<b>Eurooppalainen haaste</b>	105
	”Kuntasokeudesta” aitoon kumppanuuteen?	105
	Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta kuntien kannalta	111
	Euroopan unionin palveludirektiivi kuntien kannalta	116
	Euroopan unionin perustuslaillinen sopimus ja kunnallinen itsehallinto	122
	Paikallisen ja alueellisen demokratian kehittäminen – Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston työnjako	134
<b>VI</b>	<b>Kilpailullinen haaste</b>	137
	Kuntien välinen kilpailu	137
	Kunnallisen liiketoiminnan sallittavuus	139
	Toimialan rajojen kolkuttelua: erityiskysymyksiä	145
	Maksutuloista kuntien talouspohjan pelastus?	148
	Kunnan rajojen merkitys kunnallisen liiketoiminnan harjoittamisessa	154
	Kuntarakenteen ja palvelutuotannon uudistamismahdollisuudet – luoko puitelaki edellytykset kilpailukykyisille kunnille?	159
<b>VII</b>	<b>”Uuden yhteiskunnan” haaste</b>	172
	Ikääntyvän Suomen ”uusi yhteiskunta” – elinolosuhteiden yhdenvertaisuuden säilyttämisen mahdollisuudet	172
	Alueen merkitys hallinnon rakenneperustana – uuden hallintotavan mahdollisuudet	202
<b>VIII</b>	<b>Itsehallinnon puolustamisen haaste</b>	221
	Kunnan olemassaolon suoja	221
	Kaksiportainen kuntarakennemalli hylätty	227
	Kuuluuko kunnan oikeus olemassaoloon itsehallinnon perustuslainsuojaan?	230
	Sipoon kunnan alueliitos konkreettisena kunnan aluesuojan testinä	239

	Kunnallisen itsehallintoperiaatteen huomioonottaminen valtion keskushallinnossa .....	246
<b>IX</b>	<b>Tutkimuksellinen haaste</b> .....	255
	Tutkimuksen tarve .....	255
	Tutkimuksen nykytilan arvio .....	260
<b>X</b>	<b>Johtopäätöksiä</b> .....	265
	Valtion toimintatapojen uudistamisen tarve .....	265
	Kuntauudistuksen epäonnistumisen seuraukset: koskevatko samat uhkat myös kunta- ja palvelurakennemuutostusta? ...	273
	Lähteluettelo .....	277



# I JOHDANTO

## Itsehallinnon merkityksestä

Kunnallisen itsehallinnon periaatteellisesta ja käytännöllisestä tärkeydestä ei maassamme vallitse erimielisyyttä. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen on hallitusohjelmien ja vastaavankaltaisten periaatepäätösten sisällön vakiolausumia. Sen sijaan siitä, mitä tällä periaatteella yksityiskohdissaan tarkoitetaan ja miten siten sitten vahvistetaan, vallitsee vahvasti erilaisia käsityksiä. Yksi selitys tälle on jo edellä alkusanoissa todettu: kysymyksen pohdinta muuttuneissa oloissa on jäänyt riittämättömäksi.<sup>1</sup> Pragmaattisella otteella uudistuksia ja muutoksia tekevässä maassamme ei tällaisille tarkasteluille juuri arvoa anneta eikä niitä koeta edes tarvittavan.

Ero on merkittävä suhteessa Ruotsiin. Niinpä on paikallaan lainata ruotsalaisten suhteellisen selkeää näkemystä kunnallisen itsehallinnon merkityksestä ja eduista (*Goda argument för kommunal och regional självstyrelse, 2000*). Ne ovat seuraavat:

- ❑ Osallisuuden, kiinnittymisen kannalta: kunnallinen itsehallinto luo edellytyksiä kansalaisten sitoutumiseen, laajat kontaktipinnat valitsijoiden ja valittujen kesken, valvonnan, tietoa, sekä poliittisia tehtäviä, jotka houkuttavat;
- ❑ Läheisyyden kannalta: kunnallinen itsehallinto tarjoaa erilaisiin olosuhteisiin soveltuvan tavan asioidenhoitoon, prioriteettien asettamismahdollisuudet, joustavuuden ja moninaisuuden kehittämisen;

---

1. Ks. tarkemmin Heuru – Mennola – Ryynänen 2008, s. 37.

- ❑ Kokonaisnäkömyksen kannalta: kunnallinen itsehallinto tarjoaa mahdollisuuden päätöksenteon ja talouden asettamien rajojen välisen suhteen ymmärtämiseen.

Näitä seikkoja vasten on syytä seuraavaksi nostaa esille tämän päivän kunnallista toimintaa leimaava todellisuutemme. Seikkoja, jotka ehkäisevät edellä kuvattujen itsehallinnon etujen toteutumisen on runsaasti. Eikä kansalaisten vähäinen kiinnostus kunnallisiin asioihin ole suinkaan niistä ainoa, vaikkakin varmasti yksi merkittävimmistä. Ne voi listata esimerkiksi seuraavalla tavalla:

- ❑ Viranhaltijakunnan kasvu,
- ❑ delegointi,
- ❑ uusi julkisjohtamisoppi: sen kantava ajatus, jonka mukaan politiikan on vetäydyttävä yksittäispäätösten teosta,
- ❑ perusoikeussääntely: kuntien toimintaa koskevien normien lisääntyminen 90-luvun lopulta,
- ❑ hallintotuomioistuinten roolin kasvu kunnallisten palvelujen riittävyyden ratkaisemisessa,
- ❑ EU: kilpailuttamisvaatimus ja
- ❑ asenneilmasto: vastuunotto ei houkuta eikä se saa julkisuudessa sille kuuluvaa arvoa.

Lista ei ole kattava. Se ei myöskään varmasti ole yksiselitteinen: joku voi pitää monia siinä olevia kohtia toivottuina ja hyväksyttävinä. Jäljempänä toteutettava tarkastelu antanee lisävaloa siihen, miksi kunnallisen itsehallinnon nykytilasta Suomessa pitäisi olla vähintäänkin kiinnostunut, jos ei peräti huolestunut.

## Uudistamisprosessi edellyttää suunnanmäärityksiä

Alueellistuminen, alueellisen autonomian ja paikallisen itsehallinnon vahvistaminen ovat prosesseja niin muissa Euroopan maissa kuin Suomessakin. ”Lopullista” hallinnon muotoa ei ole nähtävissä. Tosin ei myöskään kansainvälisen vertailun perusteella voida sanoa, että olisi



olemassa ”paras hallintomalli”. Päinvastoin: valtiot kulkevat erilaisiin suuntiin eri tahtiin, eri alueilla ja erilaisista lähtökohdistaan, samalla erilaisia prioriteetteja ja tavoitteita asettaen.<sup>2</sup> Tästä huolimatta on nähtävissä, että eurooppalainen taso – ennen muuta Euroopan neuvoston työ – voi edesauttaa demokratian kehittämisessä hyväksi hallinnoksi yhteistoiminnan ja hyvien käytäntöjen aikaansaamisen muodossa.<sup>3</sup>

Toisaalta New Public Management -ideologia on johtanut maan sisäisesti hallinnon yhtenäisyyden periaatteen vähittäiseen eroosioon. Tämä johtuu niin sanotun suoritushallinnon lähentymisestä yhä vahvemmin yritysmäisen toiminnan suuntaan.<sup>4</sup> Hallinnon muutosten ei kuitenkaan voida antaa ajelehtia ilman selkeitä periaatteita tai suuntaa. Muutoksia ei myöskään voi ohjata pisteittäin ilman kokonaiskäsitystä. Suunnan prosesseilla tulisi olla selvä: demokratia, subsidiariteetti ja kansalaisläheisyys – toisin sanoen ihmisten oikeus itse päättää asioistaan, täydennettynä oikeusvaltiollisuuden vaatimuksen huomioon ottamisella.

Valtioneuvoston vuonna 2005 antamasta hallintoselonteosta (VNS 2/2005 vp) on todettavissa, että on ollut oikea lähtökohta tarkastella hallintoa kokonaisuutena, aivan kuten hallintovaliokunta mietinnössään jo vuonna 2001 edellytti (HaVM 5/2001 vp). Suomen kaltaisessa yhtenäisvaltiossa yhden hallinnon tason erillisellä tarkastelulla ei saavuteta oikeaa lopputulosta. Tätä edellyttävät myös perustuslain perusoikeussäännökset, joiden mukaan julkisen vallan – toisin sanoen valtion ja kuntien – yhteisvastuulla on kansalaisten tarvitsemista peruspalveluista vastaaminen. On silti selvää, että kunnallishallinnon (kunnat ja kuntayhtymät) merkitys julkisten palvelujen järjestämisen näkökulmasta on aivan keskeinen. Tämä painotus näkyy myös valtioneuvoston selonteon konkreettisten tarkastelujen painotuksena. Vähäisemmälle huomiolle konkretiassa ovat jääneet hallinnon muut tasot, ennen muuta aluetaso.

---

2. Wimmer 2004, s. 219.

3. Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin pääsihteeri Ulrich Bohnerin lausunto, ks. 50 years of local and regional democracy 2007, s. 78. Toisaalta ongelmana on, miten eri maat tulkitsevat Euroopan neuvoston suosituksia omista erilaisista poliittisen kulttuurin taustoistaan johtuen, ks. Pratchett – Lowndes 2004, s. 104.

4. Reichard 1995, s. 76.

Varsinaista autonomista aluetasoa maassamme ei (Ahvenanmaata lukuun ottamatta) ole: aluetaso muodostuu yhtäältä valtion aluehallintoviranomaisista, ”valtion pitkistä käsistä” ja toisaalta kuntien yhteistoiminta-elimistä, kuntayhtymistä. Itsehallinnollisen (autonomisesta puhumattakaan) aluetason toteuttamista koskevat erilaiset näkemykset ovat tosiasia. Silti tosiasiallinen kehitys on kulkenut koko ajan tehtävien ja toimivaltuuksien siirtymiseen yksittäisen kunnan taholta laajemmalle kokonaisuudelle (seutu- ja aluetasolle). Tämä on tapahtunut hallitsemattomasti ja johtanut erilaisiin ratkaisuihin maan eri osissa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa<sup>5</sup> periaatteellista hallinnon tulevaisuudenkuvaa (kuten alue- ja kuntatason rakennetta ja työnjakoa) ei ole juuri mietitty. Toisaalta voidaan perustellusti katsoa, että valtion keskushallinnon vahva vaikutus alue- ja kuntatason toimintaan säilyy niin kauan kuin aluetasolla ei ole riittävää toimivaltaa ja sen itsenäisiä käyttäjiä. Myös sekavan alue- ja seututason päätöksenteon kansanvaltainen legitimitetti nousee ongelmalliseksi.<sup>6</sup>

Kun hallitus nyt on nostanut pöydälle valtioneuvoston selonteon ja vuonna 2005 käynnistetyn kunta- ja palvelurakennehankkeen kautta valtion ja kuntien välisten suhteiden ja kunnallisen itsehallinnon peruskysymykset tulevien vuosien ratkaisujen tekemiseksi, ei pitäisi olla mahdollista sivuuttaa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaakaan. Siltä osin on viitattava erityisesti rahoitusperiaatteen<sup>7</sup> ongelmallisuuteen: se on voimassa olevaksi tunnustettu mutta ei kuitenkaan voimassa käytännössä. Tällaisten keskeisinä pidettävien kysymysten tulkinnan kannalta perustuslain itsehallintosäännöksen täydennys olisi oikea tapa.<sup>8</sup>

---

5. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007, HE 155/2006 vp.

6. Tältä osin on jo v. 1999 Euroopan neuvosto antanut suosituksen tarkastella hallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksen edellytyksiä, ks. Recommendation 66 (1999) on regional democracy in Finland. Suositus on jäänyt varsin vähäiselle huomiolle.

7. Ks. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artikla.

8. Kuten Torngren ehdottaa Ruotsin osalta: Mahdollisuus vahvistaa itsehallintoa voisi tapahtua yrittämällä tarkentaa tai määritellä käsitettä perustuslaissa. Sopivana tapana olisi siirtää Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan itsehallintoa koskevat määräykset Ruotsin oikeuteen. Torngren, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1/2004, s. 61.

Jos tavoitteena on säilyttää maamme hyvinvointivalttiollisen kehityksen perusta, asukkaiden omavastuiseen itsehallintoon perustuva kunnallinen itsehallinto, tulisi tällä seikalla olla myös valtiosääntöisessä periaatteistossamme – perustuslaissa – sille kuuluva ilmaus. Jan-Magnus Jansson on muutama vuosi sitten toteutetussa uuden perustuslain säätämisessä pitänyt anteeksiantamattomana unohduksena kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen laiminlyömistä: ”Det har tidigare påpekats, att självstyrelsens inte upptas i grundlagens inledande kapitel om ’statsskickets principer’ – ett utelämnande som är svårt att förstå.”<sup>9</sup>

Monet ajankohtaiset puheenvuorot ja valtionhallinnon hankkeet antavat vahvoja viitteitä siitä, että valtion keskushallinnon ote kunnallisen itsehallinnon suuntaan on vahvistumassa – ajateltakoon vaikka palvelutoimintaa, kuntarakennetta tai julkisten varojen jaon järjestelmää (”valtionosuusjärjestelmää”). Hylätäänkö tai vähintään vaarannetaanko hyvinvointiyhteiskuntamme vahvuus, riittävä paikallinen toimivalta?

”Toinen paikallisen itsehallinnon etu on siinä, että hyödynnetään mahdollisuuksia moninaisuuteen. Sitä kautta että eri kunnat valitsevat samankaltaisten ongelmien ratkaisun hieman eri tavoin voi kunta toimia ’kokeiluverstaana’ tietyllä alueella. Toiset voivat sitten oppia tai seurata jos ratkaisu toimii hyvin. Toisella alueella toinen kunta kokeilee uusia muotoja toiminnan kehittämisessä. Tällä tavoin voi sektori uudistua ilman että sama toimija ottaa koko vastuun uudistamisesta. Modernit ajatukset benchmarkingista voivat saada sovellutuksensa ja sektori saa sisäänrakennetun oppivuuden, joka rakentuu niin aloittekyvyn kuin riskinoton tasapainoon.” Näin on osuvasti perusteltu riittävää erilaisuutta ja laajaa kuntien harkintavaltaa tuoreessa ruotsalaisessa virallisiasiakirjassa.<sup>10</sup>

Suomalaisen vahvan valtiokeskeisen asennoitumisen rinnalla on meillä jäänyt vaillinaiselle huomiolle toinen kehityssuunta, eurooppalainen itsehallinto- ja autonomiapainotuksia korostava uudistuslinja.<sup>11</sup> Siihen – erityisesti Euroopan neuvoston toimintaan tällä alueella – on tarkoituksena viitata tuonnempana yksityiskohtaisemmin.

9. Jansson 2000, s. 147.

10. SOU 2007:11, s. 130.

11. Mäenpää 2007, s. 231 ja Heuru – Mennola – Ryyänänen 2008, s. 328.

Euroopan neuvoston ohella Euroopan unioni on eittämättä vaikuttanut merkittävästi alue- ja kunnallishallintomme toimintaan. Sen vaikutukset jatkossakin – erityisesti epäsuorasti – voivat olla merkittäviä, kun tarkastellaan eurooppalaista hallintomaisemaa. Suomi Ruotsin ohella on tässä maisemassa poikkeus tehtävämääritlään vahvoine tai oikeammin sanottuna laaja-alaisen tehtäväpiirin omaavine kunnallisine itsehallintoineen, mutta heikkoine maakunta- ja aluetason hallintoineen. Toivo Pihlajaniemen osuvan määrittelyn mukaisesti Suomen hallintorakenteen piirteet ovat keskusjohtoinen valtio ja heterogeeninen kuntarakenne.<sup>12</sup> Monet pitävät tällaisen rakenteen vahvistamista edelleen toivottavana kuntakoon vahvistamisen kautta. Tällaista kehitystä myös kunta- ja palvelurakennemuutos näyttää tukevan. On kuitenkin epävarmaa, noudattavatko EU:n muut jäsenmaat hallintorakenteidensa kehityksessä kahden pohjoismaisen jäsenvaltion mallia. Ennemminkin voisi ennustaa, että joudumme omaksumaan – yhä tiiviimmin yhdentymisprosessissa mukana olevina – muiden jäsenvaltioiden hallintorakenteita. Näin käynee siitäkin huolimatta, että jäsenvaltioiden alueelliset ja paikalliset hallintorakenteet pysyisivät jäsenvaltioiden omassa ratkaisuvallassa.<sup>13</sup>

---

12. Pihlajaniemi 2006, s. 34.

13. Ks. esim. Aarrevaara 2001, s. 34 ja 47. Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslailliseksi sopimukseksi (Lissabonin sopimus) 3a artikla: ”Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.”

## **II KUNTAUUDISTUKSESTA ”PARAS” -HANKKEESEEN**

### **Kuntauudistus 1960-luvulla**

Kuntauudistus-termi on peräisin 1960-luvun loppupuolelta. Voi sanoa, että se on ollut yksi laajojen kunnallisvaikuttajien kielteisiksi kokemien termien joukossa. Eikä sitä juuri sitten 1970-luvun alun ole käytettykään.

Kuntauudistuslain nimellä kulki vuonna 1967 säädetty laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämistä (13/1967). Lakiin perustuen laadittiin koko maata koskevat suunnitelmat kuntajaon uudistamisesta. Tavoitteena pidettiin tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistämistä sekä kunnallishallinnon ja kunnallistalouden edellytysten parantamiseksi pienten kuntien yhdistämistä. Myös muutoin pyrittiin tarkistamaan kuntajakoa sen mukaan kuin olisi katsottava tarpeelliseksi ja mahdolliseksi.

Kyseisessä laissa, samoin kuin tuolloin voimassa olleessa kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annetussa laissa (180/1925) vapaaehtoisuus oli yhtenä periaatteena. Kuntajakoa muutetaan yleensä vain kuntien siihen suostuessa. Tämä ei silti kummankaan lain mukaan ollut esteenä kuntajaon muuttamiseen yleisen edun vaatimusten mukaisesti silloinkin, kun kunnat vastustavat muuttamista.

Kuntauudistuslain edellyttämä kuntajaon kokonaistarkistus jäi kuitenkin toteuttamatta siitä huolimatta, että laki oli voimassa verraten pitkän ajan. Yhtenä syynä tähän oli kuntien omaksuma kielteinen

kanta jaotuksen tarkistamiseen.<sup>1</sup> Valtioneuvosto otti 25.1.1982 kantaa kuntajaon muuttamista koskeviin periaatteisiin ja totesi kannanotosaan, ettei kuntauudistussuunnitelmiin voida olosuhteiden ja näkemysten muututtua enää pitäytyä. Valtioneuvosto piti tarpeellisena pyrkiä helpottamaan kuntajaon ja kuntien yhteistoiminnan kehittämistä vapaaehtoisuuteen perustuen kuitenkin niin, etteivät ne kunnat, jotka pysyivät nykyisellään, joutu tällöin huonompaan asemaan.

Silti kuntien yhteenliittymisiä toteutettiin kolmen vuosikymmenen kuluessa suhteellisen suuri määrä (vuonna 1960 kuntien määrä oli 548, vuonna 1970 518 ja vuonna 1990 460). Hallituksen esityksessä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta katsottiin kuitenkin, että kuntien määrä on vähentynyt hitaasti.<sup>2</sup> Tämä pitää paikkansa parin viime vuosikymmenen tilannetta tarkasteltaessa.

Kuntauudistuksen sääntelyssä voidaan jälkikäteisessä arvioinnissa todeta puutteita. Lakiin ei esimerkiksi sisältynyt kuntauudistuksen toteuttamisaikataulua. Mutta pelkästään tästä syystä uudistuksen kariutuminen ei johtunut. Kysymys oli ennen muuta tahdon asiasta: uudistuksen toteuttamisen välttämätön edellytys oli se, että se olisi saanut taakseen riittävän poliittisen tuen. Sellaista kuntauudistus ei saanut. Sille, miksi se ei saanut tukea, on monia syitä. Yksi on varmasti toiminnan lähtökohdassa: valmistelu toteutettiin ylhäältä alamentaliteetilla ja se pyrittiin toteuttamaan nopeasti.<sup>3</sup>

Kuntauudistuksen ja kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (”paras-hankkeen”) välille ei aivan suoraan ole vedettävissä yhtäläisyysmerkkejä. Samoja elementtejä kummassakin kuitenkin on. Voidaan kysyä, ollaanko nyt palaamassa yli kolmen vuosikymmenen takaisen suunnitteluoptimismin aikaan, jollaista optimismin kuntauudistuksen suunnittelulaki aikanaan edusti. Samankaltaista kaavamaisa suuruuden ihannoitua on nähtävissä kummankin hankkeen taustaideologiassa. Tavoitteiden ja mahdollisten seuraustenkin suhteen molemmat hankkeet muistuttavat toisiaan: tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan tasa-arvoisuuden toteuttaminen ja julkisten peruspalvelujen takaaaminen. Toteutetut 1960- ja 1970-lukujen uudistukset kuitenkin ovat

1. Ks. esim. Ryrkölä 1975, s. 93–100 ja Pöyhönen – Koski 2006, s. 12–13.

2. HE 155/2006 vp, s. 11.

3. Niemi-Ilahti 1992, s. 249, samoin Temmes 1994, s. 45. Ks. myös Nummela-Ryynänen 1993, s. 137–140.

osoittaneet, että tällaisten hyvien tarkoitusten kääntöpuolena on ollut kontrollin keskittyminen ja yhdellä kaavalla toteutetut reformit. Siksi näiden kahden eri aikakauden hankkeiden vertailu on paikallaan.

## Kunta- ja palvelurakennehankkeen tausta

Tunnetun sanonnan mukaisesti menestyksillä on monta isää, mutta tappiot ja epäonnistumiset ovat orpoja. Kumpaan ryhmään kunta- ja palvelurakennemuutos aikanaan kriittisiä arviointoja suoritettaessa sitten sijoitetaan, voidaan sillä katsoa olevan monta isää. Heistä välttämättä kaikki eivät varmaankaan aavistaneet, millainen olisi syntyvä tulos.

Keskeinen sysäys hankkeelle oli havainto kuntien lakisääteisten tehtävien ja tuloperustan vakavasta epätasapainosta. Havainnon tekijä oli poikkeuksellinen: eduskunnan hallintovaliokunta. Se pyysi ”kuntavaliokuntana” perustuslain 47.2 §:n nojalla 12.11.2004 sisäasiainministeriöltä kirjallisen selvityksen siitä, mitkä ovat kuntakentän – mukaan lukien yksittäisen kunnan – taloudelliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan. Selvityksessä tuli arvioida mainittua asiakokonaisuutta ainakin kuntien päätoimialoittain ja ottaen huomioon laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään siirtymisen jälkeen kunnille annetut uudet ja muuttuneet tehtävät, nykyiset tehtävät, eri tehtävissä kunnille aiheutuneet todelliset kustannukset sekä kustannuskehitysnäkymät mukaan lukien kuntien rahoitustasapainon turvaaminen. Selvityksessä tuli arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat tosiasialliset edellytykset hoitaa perusoikeusuu-distuksessa tarkoitettuja tai muita tehtäviä ja velvoitteita. Lisäksi selvityksessä tuli arvioida kunta-valtiosuhteen yleistä kehittymistä ja peruspalveluiden rahoituksen lisäksi kokemuksia peruspalveluohjelman laadintaprosessista sekä siitä, miten eri hallinnonalat ovat sitoutuneet peruspalveluohjelman noudattamiseen.

Selvitykselle annettiin varsin tiukka määräaika, vuoden 2005 tammi-kuun loppu. Määräaikaa jatkettiin sittemmin 15.3.2005 saakka.

Mutta myös muilta tahoilta tuli paineita. Samanaikaisesti, vuoden 2004 lopussa kuntien tilannearvion tarpeen nosti esille eri yhteyksissä myös eduskunnan puhemies Paavo Lipponen. Esimerkiksi laajassa haastattelussaan hän toi esille väestökehityksen vaikutukset kuntien tulevaisuuteen:

”Ruotsissa on kuntapohjaisia suuralueita ja kunnat ovat voimakkaita, selkeästi johdettuja. Saksa vahvistaa metropoleja vetovoiman lisäämiseksi. Suomen nykyinen kuntajako ei kestä. Kuntien yhteistyön tulee johtaa palveluiden todelliseen uudelleenjärjestämiseen. Miten muuten turvaamme niiden toimivuuden ja tehokkuuden, kun väestö ikääntyy ja kasvu hidastuu? Ei kansallista terveyshanketta käynnistetty lisärahoituksen takia vaan rakenteiden uudistamiseksi.

Pitää toimia, ratkaisuja ei voi lykätä jatkuvasti. Kainuun malli on ainutlaatuinen, uusi kokeilu. Tarvitsemme Kuntaliittoon konsultteja, jotka kehittävät kuntien parhaita käytäntöjä, ettei kaikkea tarvitse keksiä joka paikassa uudelleen. Syrjäseudut tarvitsevat apua: kuntaa ei saa jättää yksin. Tämä ei ole rahakysymys. Puolueiden pitää mennä mukaan.”<sup>4</sup>

Sisäasiainministeriön kannalta tilanne oli varmasti tavattoman epäkiitollinen ja ongelmallinen, kun muistetaan kuntalain 8 §:ssä sille säädetty velvollisuus kuntien itsehallintoperiaatteen noudattamisen seurannasta. Tätä velvollisuuttaan se ei ollut kyennyt täyttämään tyydyttävällä tavalla.<sup>5</sup> Hallintovaliokunnan antamasta tehtävästä ei ollut helppo suoriutua. Eikä ministeriön hallintovaliokunnalle sitten antama selvitys uusia vaihtoehtoja tai ratkaisuja tarjonnut.

Sisäasiainministeriön 15.3.2005 hallintovaliokunnalle toimitetun selvityksen olennaisen osan (sitä kuin ne kirjattiin hallintovaliokunnan lausuntoon) muodostavat seuraavat tiedot. Kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan vaikuttavat useat tekijät: kunnan omat päätökset, valtion kuntien tehtäviä ja rahoitusta koskevat päätökset sekä näiden

4. Suomen Kuvalehti 51–52/2004, s. 20.

5. On tietysti kysyttävä, olisiko sillä edes ollut asiassa onnistumisen mahdollisuuksia. Sisäasiainministeriölle kuntalain 8 §:n mukaan kuulunut tehtävä nimittäin on ongelmallinen ministeriön aseman johdosta. Sisäasiainministeriön ”konsultin-omaiset” valtuudet eivät ole olleet riittävät. (Nummela: Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003, s. 40).



lisäksi yleinen taloudellinen toimintaympäristö. Sitä, mikä tekijä kulloinkin ratkaisevimmin vaikuttaa kuntien toimintaedellytyksiin, on vaikea yksiselitteisesti arvioida. Kuntien taloudelliset mahdollisuudet huolehtia tehtävistään ja velvoitteistaan koostuvat rahoituksen kokonaisuudesta. Verotulot kattavat koko tulo-rahoituksesta lähes puolet, vuonna 2005 arviolta noin 47 prosenttia. Tästä johtuu, että verotuloilla on ratkaisevin merkitys kuntatalouden kokonaistasapainon kannalta. Ministeriön selvitys oli rajattu koko maan tasolla koskemaan kuntien tehtävien ja rahoituksen kehitystä vuodesta 1993 vuoteen 2004, josta olivat käytettävissä viimeisimmät tilinpäätösten ennakkotiedot. Selvityksessä todettiin, että ajanjakson pituus ja aihealueen laajuus ei ole mahdollistanut selvityksen kohdistamista yksityiskohtaiseen kuntien talouskehityksen taustatekijöiden analysointiin. Vuoden 2004 ennakkollisten tilinpäätöstietojen pohjalta oli laadittu alueellinen ja kuntaryhmittäinen tarkastelu, jota oli sisäasiainministeriön kuntaosaston kuntien talouden ennakointimallin pohjalta jatkettu vuoteen 2006. Tilinpäätöstiedot, joita selvityksen pohjana oli pääasiassa käytetty, eivät kerro palvelujen tasosta, tarpeesta, laadusta, saavutettavuudesta tai palvelujen käyttäjien tyytyväisyydestä. Tilinpäätöstietojen ja taloutta koskevien tunnuslukujen perusteella oli kuitenkin mahdollista päätellä, minkä tyyppisissä kuntaryhmissä tai alueilla palvelujen järjestämis-mahdollisuudet ovat heikoimmat tai parhaimmat – taloudellisten edellytysten asettamissa rajoissa.

Selvityksen käsittely eduskunnassa venyi varsin pitkälle. Vasta yli vuosi sen toimittamisen jälkeen, kesäkuussa 2006 hallintovaliokunta antoi asiasta lausuntonsa.<sup>6</sup> Tätä hallintovaliokunnan käsittelyä edelsi vielä maaliskuussa 2006 käyty välikysymyksenkeskustelu Jyrki Kataisen ym. allekirjoittamasta välikysymyksestä, joka koski kunnallisten hyvinvointipalvelujen turvaamista.

Mikä oli sisäasiainministeriön ja hallituksen vastaus edellä tiiviisti esille nostettuihin ongelmiin ja toimenpidevaatimuksiin? Se oli kunta- ja palvelurakenneuudistuksen nimen saanut hanke. Poikkeuksellisesti tämänlaatuisesta hankkeesta päätettiin ilman, että hallitusohjelmassa asiasta olisi ollut riviäkään.

---

6. HaVL 28/2006 vp – MINS 1/2004 vp.

Hallintovaliokunta totesi sisäasiainministeriön antaman selvityksen perusteella seuraavan:

”Valiokunta pitää esittämänsä selvityspyynnön ja käsiteltävänä olevan sisäasiainministeriön selvityksen merkittävimpana vaikutuksena sitä, että hallitus on päätenyt käynnistämään kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (PARAS-hanke). Hankkeen, jonka määräaika on jatkettu 30.9.2006 saakka, tavoitteena on, että kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Samanaikaisesti palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen otetaan huomioon. Valiokunta korostaa, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen jatkotyöhön kuuluu olennaisena osana kunta-valtiosuhteessa ratkaista kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoitusvastuuseen sekä muutoinkin kestävä kuntatalouden kokonaisuuteen liittyvät rahoituskysymykset.”

Hallintovaliokunnan lausunnon perusteella kunta- ja palvelurakennehankkeen ”isänä” voisi siten pitää hallintovaliokuntaa. Tulkinta ei välttämättä ole kunniaksi enempää sisäasiainministeriölle kuin Kuntaliitollekaan. Selittäneekö tämä hankkeen syntytausta osaltaan Kuntaliiton tiiviin kytkeytymisen valtio-osapuolen rinnalle hankkeen ohjaajana – ilman erityisempää kritiikkiä siihen sisältyviä lukuisia avoimia ja monella tavoin yksittäisten kuntien itsehallintoon puuttuvia kysymyksiä kohtaan?

Hankkeen valmistelussa mukana olivat kaikki keskeiset puolueet. Innokkuutta mukaan tulolle jopa tuolloinen kuntaministeri Hannes Manninen saattoi välikysymyskeskustelussa eduskunnassa 7.3.2006 luonnehtia seuraavalla tavalla:

”Kokoomuslainen valtiovarainministeri puhumattakaan vasemmistoliittolaisesta kuntaministeristä eivät valitettavasti kenneet tai uskaltaneet vastaavaa uudistusta aloittaa. Nytkin kokoomuksen, vasemmistoliiton ja vihreiden hermo näyttää pettävän pahemman kerran. Nämä puolueet halusivat itse mukaan historiallisen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmisteluun. Koska kysymyksessä ei ole vain hallituksen vaan koko Suomen hanke, heidät haluttiin ottaa myös

mukaan. Valmistelu on sujunut hyvin, aikataulussa on pysytty eikä valmistelun yhteydessä ole esitetty eriäviä mielipiteitä.”

Aivan näin auvoiselta valmistelu ei näyttänyt välikysymyksen ensimmäisestä allekirjoittajasta Jyrki Kataisesta, joka välikysymyskeskustelussa vastasi kuntaministerille muun ohella seuraavaa:

”Hallituksen puitelain kunta- ja palvelurakenteen uudistuksesta tulisi valmistua kesään mennessä, hyvissä ajoin kevätistuntokaudella. Suurilla elkeillä ja puheilla eteenpäin viety valmisteluprosessi lausuntoineen on näillä näkymin johtamassa umpikujaan. Takkia lähdettiin tekemään, mutta hyvä kysymys on, tuleekohan edes tuluskukkaroa.”

On vielä todettava huomionarvoisena seikkana se, että valmistelua – hankkeen suuri merkitys jo alussa havaittuna – ei toteutettu komiteamuodossa.<sup>7</sup>

## Kuntarakenne- vai kuntapalvelu-uudistus?

Edellä tarkastelluista puheenvuoroista ja lausumista on saatavissa selkeä käsitys siitä, että tavoitteena oli pääpainoisesti palvelurakenteiden uudistus ja palveluiden toteutuksen turvaaminen. Eduskunnan hallintovaliokunta käsiteli uudistusta jo mietinnössään, joka koski valtioneuvoston selontekoa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Mietinnössä uudistusta linjattiin seuraavasti:

”Valiokunta tähdentää, että hankkeen jatkovalmistelun tulee tapahtua ensisijaisesti palvelujen turvaamisen, kehittämisen ja hyvinvoinnin vahvistamisen näkökulmasta, ei organisaatioista ja hallinnosta käsin.”<sup>8</sup>

Linjaus oli selkeä ja korosti rakenneratkaisujen alisteisuutta palvelujen kehittämisen suhteen. Siitä, onko kunta- ja palvelurakennehankkeesta

---

7. Kuitenkin esimerkiksi eduskunnan puhemies Paavo Lipponen piti esillä tällaista valmistelutapaa. Hänen puhereferaattinsa 33. Kunnallistieteen päivillä 12.11.2004 Hämeenlinnassa oli otsikoitu ”Kuntarakenteet remonttiin komitealla”.

8. HaVM 2/2006 vp., s. 8.

muodostunut julkinen kuva tämän mukainen, voidaan olla kahta mieltä.<sup>9</sup>

Asian arvioimiseksi on lähtökohtana pidettävä perustuslain perusoikeussäännöksiä. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtion ja kuntien yhteisvastuuta. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen varhaisessa vaiheessa kävi ilmi, että mitään perustavaa laatua olevien vastuiden ja velvoitteiden siirtoja valtion ja kuntien kesken ei tulla toteuttamaan.<sup>10</sup> Esimerkiksi kustannusvastuutaan raskaita palvelutehtäviä (erikoissairaanhoito, toimeentulotuki, palo- ja pelastustoimi tai ammattikorkeakoulutus) ei siirretty valtion vastuulle, osin myös kuntakentän tahtoa noudattaen. Tältä osin siis ainakin tuloksena oli kansanedustaja Kataisen välikysymyskeskustelussa epäilemä tuluskukkaro.

Oman vastuunsa kantamisessa valtio turvautuu kahteen seikkaan: peruspalveluohjelman lakisääteistämiseen ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen. Kummastakin sisältyy puitelakiin säännökset (11 §). Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se vakinaistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammiksi. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä puolestaan uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa (puitelain 11.3 §). Peruspalveluohjelman merkitystä tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin. Valtionosuusjärjestelmän uudista-

9. Ks. esim. Puukka, Hallinto 1/2006, s. 32: ”Onko kuntien nykyistä suurempi koko kuitenkaan sellainen paradigmaattinen asia, jolla kyettäisiin ratkaisemaan esiintyviä ongelmia? Kuntien tulevaisuuden ydintehtäviä ja niiden hoitamista ei ole juuri pohdittu.”

10. Hankkeen toteutunutta olennaisesti suuremmista tavoitteista saa hyvän kuvan esimerkiksi Kuntaliiton kesäkuussa 2005 valtuutetuille osoittamasta painetusta kirjeestä ”Hyvä valtuutettu. Kuntarakenne ja palvelut uudistuvat”. Siinä todettiin muun ohella, että ”Kuntaliiton mukaan kunta- ja palvelurakennehankkeen yhteydessä on arvioitava kuntien nykyisten palveluiden määrää sekä työnjakoa valtion kanssa. Uusia palveluvelvoitteita ei pidä enää asettaa kunnille. Kuntien toimintaa ohjaavaa normistoa tulee keventää ja pidättäytyä uusien normien antamisesta.” – Ks. kritiikistä tältä osin myös Pihlajaniemi 2006, s. 64.

misen merkityksestä puolestaan ei toistaiseksi ole arviota esitettävissä. Sen voimaantuloajankohdaksi on määritetty vuosi 2009.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetulla puitelain luonteisella lailla (169/2007) ei uudistusta toteuteta, vaan luotiin sille edellytyksiä. Lailla säädettiin suuntaviivat ja puitteet uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavalle varsinaiselle lainsäädäntö- ja hallinnolliselle työlle. Sääntelyn tällaisen tarkoituksen ja puiteluonteen vuoksi lakiin on otettu runsaasti oikeudelliselta velvoittavuudeltaan varsin heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vailla olevia yleisiä säännöksiä. Perustuslakivaliokunta luonnehtikin lakia lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai -suunnitelmaksi. Sellaisia ei yleensä ole soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa.<sup>11</sup>

Palveluiden uudistamisvastuu jäi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain mukaan kunnille. Laki velvoitti kunnat kolmen tärkeän tehtäväkokonaisuuden tarkasteluun. Jokaista kuntaa koskee 10 §:ssä tarkoitetun selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman laatimisvelvollisuus. Nimetyt kaupunkiseudut velvoitettiin 7 §:ssä yhteistyösuunnitelman laatimiseen. Lisäksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien on 9 §:n nojalla valmisteltava yhteistyössä valtion kanssa toimenpiteet palvelujen turvaamiseksi. Kuntien tuli ko. lain 10 §:n mukaisesti toimittaa valtioneuvostolle 31.8.2007 mennessä selvitys 5 ja 6 §:n nojalla palveluiden toteuttamistavoista.

Hankkeen valmistelu eteni yllättävän kitkatta puitelain mukaisella tavalla. Hallituksen iltakoulussa 21.11.2007 todettiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmistelun kokonaisuudessaan edenneen hyvin. Muutostarve on kunnissa laajasti tiedostettu, todettiin iltakoulun tiedotteessa.

Aivan näin ongelmitta puitelain täytäntöönpano ei kuitenkaan ole toteutunut. Vaikein ongelma kohdistuu lain 5.3 §:n kohtaan, jonka mukaan perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä huolehtivan yhteistoiminta-alueen asukasluvun tulee olla noin 20 000. Kysymys kuuluu: jos jokin kunta ei tätä tavoitetta saavuta, voiko valtio käyttää pakkotoimenpiteitä tällaista kuntaa kohtaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta näyttää käsitelleen tätä lainkohtaa niin kuin sen nojalla kunnat voitaisiin pakottaa

---

11. PeVL 37/2006 vp., s. 2.

yhteistoimintaan.<sup>12</sup> Hallintovaliokunta on samalla kannalla lausueksaan, että kuntien tulee ryhtyä toimenpiteisiin väestöpohjavaatimuksen toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia tai perustamalla yhteistoiminta-alueita.<sup>13</sup> Kauko Heuru toteaa, että vaikka lain sanamuoto on ehdoton, ei oikeusnormin velvoittavuuden ongelma ratkea yksin sanamuodon perusteella. Lisäksi tarvitaan sanktionormi eli säännös siitä, mitä seuraa, jos asetettua velvollisuutta ei täyterä. Tällaista normia ei nyt esillä olevaan tapaukseen ole olemassa. Näin ollen on päädyttävä puitelain yleisen luonteen ja sen systematiikan valossa tulkintaan, jonka mukaan kysymyksessä on vain kuntien suunnitteluvelvoitteen asettava sekä suunnittelua ohjaava säännös ja tavoitenormi.<sup>14</sup>

Näkemyks on perusteltu. Puitelain kyseinen kohta on näin verrattavissa vuoden 1967 kuntauudistuslakiin kuntiin kohdistuvan velvoittavuuden suhteen. Huomiota on vielä syytä kiinnittää siihen periaatteelliseen muutokseen, jota kyseinen lainkohta merkitsee: kunnan vapautta päättää yhteistyöstään koskevaan rajoitukseen. Kuntalain säätämisen tausta-aineistosta lähtien kyseistä vapautta on pidetty olennaisena osana kunnallista itsehallintoa. Kunnalliskomitea totesi mietinnössään, että kaikilla tehtäväalueilla (myös lakisääteillä) on otettava tavoitteeksi yhteistoiminnan vapaaehtoisuus ja mahdollisuus toimintojen yhteenkokoamiseen. Puuttumatta tehtävien järjestämistä vastuuseen kunnilla tulee olla mahdollisuus järjestää toiminnot palvelutuotannon ja toimivuuden parantamisen kannalta järkevästi. Tämä edellyttää nykyisten aluerajojen joustavoittamista ja asianomaisten erityislakien muuttamista, todettiin mietinnössä.<sup>15</sup>

Vaatus on osoittautunut ongelmalliseksi useille suhteellisen suurillekin (mutta alle 20 000 asukkaan kokoisille) kunnille. Asiasta on tämän vuoksi tehty heti lain säätämisen jälkeen muutosehdotus.<sup>16</sup>

12. PeVL 31/2006 vp., s. 5–6.

13. HaVM 31/2006 vp, s. 9.

14. Heuru: Kunta- ja palvelurakennuudistus. Edilex 2007/13 ([www.edilex.fi/laki-kirjasto/4381](http://www.edilex.fi/laki-kirjasto/4381)), s. 15.

15. Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, s. 297.

16. Toimi Kankaanniemen tekemässä lakialoitteessa 111/2007 vp ehdotetaan, että kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetun lain 5.3 §:ää muutettaisiin siten, että perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien järjestäminen olisi erityisin perustein mahdollista yhteistoiminta-alueella, jonka asukasmäärä on vähintään noin 12 000 asukasta. Perusteena voisi olla muun

## Uudistuksen keskeisen tavoitteen saavuttamismahdollisuudet

Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen ladatut odotukset ovat suuret. Tämä koskee erityisesti poliittista tahoa ja valtion keskushallintoa. Kuvaava on virallisasiakirjaan jo tässä vaiheessa kirjattu: ”Käynnissä oleva Kunta- ja palvelurakenneuudistus on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa.”<sup>17</sup>

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen kaikissa valmisteluasiakirjoissa toistuu keskeisenä tavoite kunta- ja palvelurakenteen vahvistamisesta. Niin sanotun puitelain 1 §:ssä tämä tarkoitus on sisällytetty lukuisten periaatteissa tarpeellisten tavoitteiden joukkoon. Kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen saataisiin uudistuksen perusteella ”vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta”. Tarkoituksena on myös ”parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua”.

Edellä on osoitettu, että hankkeen keskeinen liikkeellesaaja oli kuntien taloudellinen tilanne. Lähes kaikki kunnat ovat taloudellisissa vaikeuksissa. Vuoden 2005 tilinpäätöstietojen mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 134. Uudistuksen onnistumisen keskeinen kysymys on, voidaanko sen tarjoamin keinoin – ennen muuta kunta-kokoa kasvattamalla – vaikuttaa kunnallistalouden vahvistumiseen ja sitä kautta peruspalvelujen turvaamiseen myös tulevaisuudessa. Tätä kysymystä tarkastellaan eritellymmiin jäljempänä. Jo hankkeen liikkeellelähtövaiheessa on kuitenkin ollut selvää, että ongelman perussyyt eivät ole kunnissa eivätkä niiden huonossa taloudenhoidossa.<sup>18</sup>

---

muassa kiinteä yhteistyö, joka kunnilla on perinteisesti ollut ja josta on hyvät kokemukset, mutta väestömäärä ei riitä lain säännöksen täyttymiseen. Ks. keskustelusta täysistunnon pöytäkirja PTK 85/2007 vp. 22.11.2007.

17. Aluehallinnon uudistamishanke, väliraportti 19/2008. Valtiovarainministeriö 2008, s. 77.

18. Esim. Kauko Heuru emt. 2007, s. 16. Sama todettiin Kuntaliiton julkisuuteen saattamissa tiedotteissa. Esimerkiksi valtuutetuille osoitettu, kesäkuulle 2005 päivätty painettu kirje sisälsi tämänsisältöisen näkemyksen: ”On hyvä muistaa, että syynä kuntien alijäämäväiseen talouteen ovat useiden vuosien aikana vaikuttaneet veronalennuspäätökset ja velvoitteiden lisäykset. Kompensoimattomat verovähennykset vievät kunnallisveroista joka vuosi 800 miljoonaa euroa, ja menojen viiden prosentin kasvuvauhti aiheutuu pääosin lakisäätöistä tehtävistä.”

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan antamassa lausunnossa vastuunjako kuntien ja valtion kesken tuotiin perustellusti esille. Sellaisia ovat kaksi pääkysymystä: erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtävien organisointi ja verotulopohjan vahvistaminen:

”Valiokunta toteaa, että kunnille kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien organisointi on keskeinen osa kunta- ja palvelurakenneuudistusta. On siksi tärkeää, että palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Riittävillä väestöpohjilla turvataan rahoitus, henkilöstön rekrytointi ja osaaminen sekä palveluiden laatu ja palveluverkon kattavuus. Myös palveluiden järjestämiseen liittyvien kiinteistöjen ja laitteiden tehokas käyttö paranee. Valiokunta pitää hyvänä lakiehdotuksen lähtökohtaa, jonka mukaan perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon tehtävät järjestettäisiin koko maassa vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän olisi oltava vähintään noin 50 000. Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että joissakin tapauksissa toimiva ja tehokas palvelurakenne voidaan saavuttaa pienemmälläkin väestöpohjalla.

Puitelakiehdotuksen 11 §:ssä on säädetty yleisistä periaatteista, joita noudatetaan uudistettaessa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää. Myös peruspalveluohjelmaa kehitetään, sen ohjausvaikutusta lisätään ja se vakinaistetaan osaksi valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Uudistuksella ei ole tarkoitus muuttaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että uudistuksen avulla vahvistetaan aidosti kuntien verotulopohjaa. On niin ikään tärkeää, että valtionosuusjärjestelmää koskevilla ratkaisuilla otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Tämä on välttämätöntä, jotta kaikissa kunnissa pystytään järjestämään kansalaisten peruspalvelut kohtuullisella verolaistuksella.

Puitelain perusteella käynnistetään erittäin mittava ja haastava lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö, joka on tarkoitus toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä. Laki edellyttää kunnilta suuria hallinnon ja palveluiden uudelleen järjestelyjä, ja uudistuksen vaikutukset näkyvätkin vasta pitkällä aikavälillä. Myös kuntien oma



rooli uudistuksen toimeenpanossa on keskeinen, sillä ratkaisujen lopullinen sisältö ja toteutus riippuvat paljolti kuntien omista ratkaisuista.”<sup>19</sup>

Uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen arviointia suoritettaessa on esille nostettava kaksi merkittävintä asiaan vaikuttavaa seikkaa. Ensimmäkin edellä olevasta valtiovarainvaliokunnan lausunnosta (samoin kuin puitelain 11 §:stä) ilmenee, että valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa ei muuteta. Toisin sanoen valtion osuus peruspalvelujen toteuttamisessa ei rahoituksen suhteen lisäänty. Toinen merkittävä tekijä on kunnan henkilöstön asema. Puitelain 13.3 §:n mukaan toiminnan uudelleenjärjestelyjen kohteina olevissa palveluissa työskentelevää uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa olevaa henkilöstöä ei saa irtisanoa viiden vuoden sisällä henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kysymyksessä on poikkeuksellinen erityissäännös, joka antaa kuntasektorin henkilöstölle määräajaksi paremman irtisanomissuojan kuin muilla on.<sup>20</sup> Kunnan kannalta säännös puolestaan rajaa mahdollisuuksia säästöihin organisaation uudelleenjärjestelyjen ja rationalisointitoimenpiteiden muodossa.

Myös kuntajakolain 9 §:n mukaisella hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksella on uuden kunnan toimintojen rationalisointimahdollisuuksia rajaava vaikutus. Sopimusta on noudatettava kuntajalon muutoksen voimaantulosta lukien kolmen seuraavan vuoden ajan, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen johtaneet haasteet ovat edellä tarkastellun mukaisesti miltei puhtaasti taloudellisia. Uudistuksen takana olevaa taloudellista ajattelua ei silti ole juuri eritelty. Ajatus näyttää olevan, että yhteistyöllä, kuntaliitoksilla ja kuntasektorin sisäisillä fuusioilla kyettäisiin tehostamaan toimintoja ja pitämään verot kohtuullisina kuntasektorin toiminnan laajentuessa. Uudistuksella näiden tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan sanoa olevan

---

19. VaVL 39/2006 vp., s. 2–3.

20. Kunnallinen työmarkkinalaitos ja kunta-alan pääsopijajärjestöt ovat antaneet ohjeet henkilökunnan aseman järjestämisestä kuntaliitoksissa ja kuntayhtymiä koskevista järjestelyistä (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 4/2007).

erittäin suuri merkitys Suomen taloudelle ja sen tulevalle menestykselle kokonaisuudessaan. Mutta valmistelun ja toteutuksen tähänastisten kokemusten voi sanoa osoittavan oikeaksi seuraavan vaatimuksen: ”Niinpä suomalaisten tulisi voida edellyttää, että palvelurakennemuutos pohjautuisi koko suomalaisen palvelusektorin tulevaisuutta koskevalle perusteelliselle taloudelliselle analyysille ja harkinnalle sekä huolelliselle juridiselle pohjatyölle.”<sup>21</sup>

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen taloudellinen johtoajatus näyttää olevan suuruuden ekonomian tavoitteleminen suurempien yksikkökokojen ja volyymien kautta. Uudistus perustuu tutkimuksen ja arvioinnin valtavirtaa edustavaan tehokkuus- ja tuottavuustulokintaan. Ratkaisuja etsitään kuntien toiminnan sisältä, toiminnan tehokkuudesta ja tuottavuudesta. Vaihtoehtoinen tulkinta kuntien taloudellisten ongelmien syistä on sivuutettu. On pelättävissä, että uudistuksen vaikuttavuus jää heikoksi, koska kuntien ulkoisista tekijöistä johtuviin talousongelmiin etsitään vastausta vain kuntien toiminnan sisäisistä tekijöistä.<sup>22</sup> On kuitenkin erittäin kyseenalaista, voidaanko kuntasektorilla saavuttaa sellaisia skaalaetuja, jotka olisivat todellinen vastaus kuntien mittaviin kustannustehokkuushaasteisiin.<sup>23</sup>

## Uudistuksen määrittelemä ja tavoitteleva kunta

Erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistus on nostanut kuntakokokysymyksen perustellusti esille. Kuntien vastuu on uudistuksen myötä kasvanut. Tämän johdosta on ymmärrettävää, että selviytyäkseen kunnalla perusoikeuksien toteutusvastuustaan, kunnalla täytyy olla siihen riittävät edellytykset. Kiertotie tästä vastuusta selviytymiselle on ollut kuntien yhteistyön lisääminen. Tämä on ollut myös valtionhallinnon ja lainsäätäjän strategiana ennen kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämistä.

---

21. Ekström – Pohjonen – Haavisto 2007, s. 3.

22. Rönkkö 2005, s. 151.

23. Ekström – Pohjonen – Haavisto 2007, s. 3.

Tältä kannalta katsottuna nimenomaan kuntien suuri heterogeenisuus muodostaa ongelman. Valtion taholla tähän seikkaan on jo pitkään kiinnitetty huomiota:

”Julkisen hallinnon kokonaisjärjestelmän kannalta yksinomaan pienkuntaongelmana usein käsitelty kuntajakokysymys on lähinnä ongelma kuntien erilaisuudesta. Julkista hallintoa on alettu viime vuosina kehittää hajautetumpaan suuntaan. Se merkitsee asioiden siirtämistä valtakunnan koko alueen kattavissa yksiköissä keskitetyksi ja nykyisin eri suuria alueita kattavien, erilaisten johtojen alaisina toimivien ja erilaisin voimavaroin varustettujen yksiköiden käsiteltäviksi. Hajautuksen toteuttaminen edellyttää joko siirrettäviä asioita ’vastaanottavien’ alue- ja paikallishallintoyksiköiden toimintojen yhtenäistä ohjaamista ja niiden toimintaedellytysten yhtenäistämistä tai sitten sen hyväksymistä, että siirretyt asiat voidaankin järjestää ja hoitaa maan eri osissa erilaisin ratkaisuin. Siltä osin kuin asioita siirretään kunnallisen itsehallinnon piiriin, kysymykseen tulee vain jälkimmäinen vaihtoehto.”<sup>24</sup>

Kyseinen ongelma on nostettu kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmisteluasiakirjoissa uudelleen korostetusti esille. Hallituksen esityksessä ongelma ilmaistiin seuraavasti:

”Suomessa on paljon pieniä kuntia, joiden taloudelliset ja ammatilliset edellytykset turvata palvelut asukkailleen ovat pitkällä aikavälillä riittämättömät. Pienkuntavaltainen ja pirstoutunut kuntarakenne edellyttää monimuotoisia ja päätöksentekojärjestelmiltään vaikeasti hahmotettavia kuntien yhteistyömenettelyitä, mikä heikentää demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa toiminnassa.”<sup>25</sup>

Eduskunnan hallintovaliokunta ilmaisi asian vieläkin selkeämmin:

”Ilman kuntasektorin merkittävää uudistumista ei yhteiskunnan hyvinvointipalveluita voida enää vastaisuudessa turvata.”<sup>26</sup>

24. Toimenpiteet kuntaajan kehittämiseksi vapaaehtoiselta pohjalta. Sisäasiainministeriön työryhmämuistio, elokuu 1986, s. 8–9.

25. HE 155/2006 vp, s. 59.

26. HaVM 31/2006 vp, s. 11.

Kunnallisoikeudellisesti merkittävänä on pidettävä uudistuksen valmisteluasiakirjoihin sisältyviä kuntakoon määrityksiä. Ensimmäistä kertaa kunnan koolle asetetaan yksityiskohtaisia kriteerejä. Täysin uutta kunnan toiminnallisten määritysten asettaminen ei silti ole. Jo vuoden 1925 kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annetun lain mukaan kunnalla oli tietyt reunaehdot. Asiaa tarkasteltiin kuitenkin enemmänkin uuden kunnan muodostamisen näkökulmasta:

”Uuden kunnan muodostamisen yleinen edellytys on, että uudessa kunnassa tulee kohtuullisen veroäyrin hinnan mukaan kertymään niin paljon verotuloja, että kunta on elinkelpoinen. Sen ohessa täyttyy myös säännöllisessä tapauksessa se edellytys, että uudessa kunnassa on niin paljon asukkaita, että oman kunnan perustaminen heille on tarkoituksenmukaista. Huomiota kiinnitetään myös siihen, että se kunta, jonka aluetta uuden kunnan muodostamisen tai alueliitoksen johdosta supistetaan, jää elinkelpoiseksi.”<sup>27</sup>

Nyt, kunta- ja palvelurakenneuudistuksen virallisiasiakirjoissa<sup>28</sup> asia todetaan selkeästi:

”Kuntajakolakiin sisältyvät muutokset kannustavat yli 20 000 asukkaan kuntien muodostumiseen ja useamman kunnan samanaikaiseen yhdistymiseen eli monikuntaliitoksiin.”

Kyseinen asukaslukumäärä on mielenkiintoinen. Sen taustaa tai teollista perustaa ei ole mitenkään ilmaistu.<sup>29</sup> Taloustieteellisessä tutkimuksessa on päinvastoin korostettu sitä, että optimikokoa ei ole: ”Yhteenvetona tuoreista kuntien optimikokoa koskevista tutkimus-

27. Larma 1967, s. 23.

28. HaVM 31/2006 vp, s. 11.

29. Vuosien varrella on kyllä tehty erityyppisiä selvityksiä optimikuntakoosta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 14.10.1992 laskelmansa valtionosuus-uudistuksen valmisteluun liittyen kunnittaisista menovaihteluista. Sen mukaan sekä sosiaali- että terveydenhuollon asukaskohtaiset menot ovat korkeimmat pienissä alle 3000 asukkaan kunnissa ja alhaisimmat 14 000–30 000 asukkaan kunnissa. Ratkaisevaa näyttää olevan se, että 14 000–30 000 asukkaan kokoiset kunnat ovat pystyneet luomaan edullisemman palvelurakenteen kuin pienet kunnat, jotka edelleen varsin suuressa määrin käyttävät kalliita sairaalapaikkoja pitkäaikaishoitoon. (Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 14.10.1992: Kuntien lukumäärä on pienennettävissä).

tuloksista voidaan todeta, että joissakin palveluissa on selvää näyttöä suuremman yksikkökoon avulla saatavista tehokkuushyödyistä, mutta kuntakokonaisuuden näkökulmasta tilanne on huomattavasti epäselvempi. Kunnan kokonaistehokkuuden muodostuessa usean palvelun yhdistelmänä, on vaikeata osoittaa kunnalle selkeää optimikokoa.”<sup>30</sup>

Tilanne on tässä suhteessa toinen kuin 1960-luvun kuntauudistussuunnitelmien laadinnassa. Tuolloin perustana olivat muun ohella Erkki Pystysen väitöskirjassaan (Kunnan suuruus kunnallishallinnossa, 1965) esittämät perusteet. Kun nyt esitettyä lukua verrataan hankkeen käynnistymistilanteen mukaiseen kuntien asukasluvun mukaiseen jakautumiseen, voidaan havaita tavoitteen korkeus. Pienkuntavaltaisesta kuntarakenteesta siirtyminen tavoitteen mukaiseen kuntakokorakenteeseen on iso harppaus.

Tavoite on sellaisenaan johdonmukainen aiemmin ilmaistuja kannanottoja peilattaessa. Se noudattaa niin sanottua ”vahvan peruskunnan” mallia. Tällaisen mallin ensimmäisen periaatteellisen ilmaisun voidaan katsoa sisältyneen pääministeri Harri Holkerin hallituksen vuonna 1990 eduskunnalle antamaan selontekoon julkisen hallinnon uudistamisesta (Palvelevampaan hallintoon, 1990). Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa merkittävänä on pidettävä Suomen Kuntaliiton kannanmäärittäksiä. Sen hallitus asetti 18.8.2005 tavoitteet uudistukselle. Niissä se totesi, että riittävän suuri peruskunta (esim. vähintään 20 000–30 000) on kykenevä huolehtimaan sosiaalitoimen ja perusterveydenhuollon tehokkaasta järjestämisestä ja vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

Mallin perusta hyväksyttiin yksimielisesti Suomen Kuntaliiton eri puolueita, erityyppisiä kuntia ja maan eri osia edustavassa hallituksessa 14.9.2005. Tätä hallituksen näkemyksen laajapohjaisuutta korostettiin Kuntaliiton tiedotteessa (Kuntaliiton PARAS-malli, Kuntaliitto tiedottaa 20.9.2005). Tiedotteessa asukaslukutavoite oli ilmaistu selkeästi:

”Kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Uudet yhdistyneet kunnat ovat kooltaan yleensä

---

30. Moisio 2006, s. 141.

vähintään 20 000–30 000 asukasta. Tämä alue toimii edustuksellisen demokratian ja kansalaisten suoran vaikuttamisen perustana.”

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen lakikokonaisuuden yhden osan muodostavassa kuntajakolain muutoksessa ”vahvalle kunnalle” säädettiin oikeudellinen perusta. Lain 1.2 §:n (170/2007) mukaan kuntajakoja kehitetään 1 momentissa mainittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edellyttävällä tavalla. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Oletamus tässä linjavalinnassa on, että ns. peruskuntamallin mukainen kuntajaotus tuottaa kaikki ne tapauskohtaisista tavoitteista ja olosuhteista riippuvat rationaalisuushyödyt, jotka kuntajaotuksen muutoksilla olisi ylipäättään saavutettavissa. Vaarana voidaan kuitenkin nähdä se, että vain yhteen relevanttiin rakennekriteeriin kaavamaisesti perustuvana se voi johtaa todellisuudessa myös epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin ja siltä osin mahdollisten rationaalisuushyötyjen menetyksiin.<sup>31</sup>

On selvää, että kunnan tulee myös fyysisen rakenteensa puolesta täyttää riittävän yhteyden vaatimukset. Myös hallintovaliokunnan mietinnöstä on kyseinen vaatimus luettavissa:

”Kuntajakoja uudelleen järjesteltäessä on liitostarvetta ja -halukkuutta ollut myös sellaisilla kunnilla, joilla ei ole yhteistä rajaa. Hallintovaliokunta toteaa lähtökohtaisesti, että yhdyskuntarakenteen eheyden vuoksi on tällaisissa tilanteissa löydettävä ratkaisut, joissa kunnilla on riittävästi yhteistä rajaa eheän ja ekologisen yhdyskuntarakenteen turvaamiseksi. Mikäli yhteisen rajan puuttuminen estää kuntien yhdistymisen, on joka tapauksessa kuntien yhteistoiminnan avulla kyettävä yhteisvastuullisesti korjaamaan alueen kuntien palveluissa ilmenevät puutteet.”<sup>32</sup>

31. Pihlajaniemi 2006, s. 74. Ks. kritiikkiä myös Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 37–38.

32. HaVM 31/2006 vp, s. 11.

Tämäntyyppisiä ongelmia näyttää ainakin uudistuksen alkuvaiheessa nousseen monien yhdistämishankkeiden esteiksi. Yhdistyvien kuntien yhteyden aikaansaaminen kapeiden maakaistaleiden muodostamisella on kovin keinotekoinen ratkaisu. Se toteuttaa heikosti kunnalta edellytettävän alueen ja asukkaiden yhteisyyden vaatimusta.

### III VIERAANTUMISKEHITYKSEN HAASTE

#### Kunnan toimintaympäristö muuttuu

##### *Tarve uudistaa myös toiminta- ja johtamisjärjestelmää*

Viime vuosikymmenten kuluessa ei liene yhtään kautta, jolloin ei olisi puhuttu kuntien toimintaympäristön muuttumisesta. Itse asiassa muutos on ollut pysyvä olotila. Siinä ovat kunnatkin muuttuneet mukana, viranomaisroolista palveluntuottajiksi, eräänlaisiksi palveluyrityksiksi, konserneiksi tai mitä termiä sitten halutaankaan käyttää. Nyt on taikasana ”Good governance” tullut kaiken kattavaksi yleiskäsitteeksi.

Kunnan toiminnasta puhuttaessa ei voida unohtaa itsehallintolottuvuutta. Siihen liittyy läheisesti tavoitteellinen yläkäsite, kansalaisyhteiskunta. Kansalaisyhteiskuntatavoite nojaa vahvasti asukkaiden omavastuuseen kunnalliseen itsehallintoon. On syytä puhua tavoitteesta, sillä osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen vahvistamispyrkimyksistä huolimatta luottamuspulaa politiikkaa kohtaan ei ole kyetty kääntämään parempaan suuntaan. Eikä kansalaisyhteiskuntatavoitettakaan liene saavutettu, koska oikeusministeriöön on pitänyt perustaa kansalaisvaikuttamista kehittävä yksikkö – hyvä asia sinänsä.

Otsikkoon on otettu oletus toimintaympäristön muutoksesta. Mistä silloin voi olla kyse? Suurin muutos on tapahtunut kunnan asukkaiden asenteissa ja ajattelussa. Kansalaisten tietoisuus oikeuksistaan on kasvanut. Tämän seurauksena he esittävät kunnille yhä enemmän vaatimuksia, ilman että olisivat samalla tietoisia tai välittäisivät oikeuksiin liittyvistä velvoitteistaan. Tässä suhteessa ero on suuri siihen aikaan, jota suurten ikäluokkien vanhemmat elivät.



Tällöin esimerkiksi koulukyydit ja lasten kouluruokailu kustannettiin vanhempien vähistä tuloista mukisematta. Nykyistä kehitystä on ruokkinut myös lainsäätäjä perusoikeusudistuksen kautta. Ajattelulle leimallista on yhä hyvinvointivaltiollinen tabu, ajattelu ”hyvinvointia kaikille”, vaikka oikeampaa olisi pyrkiä tavoitteeseen ”mahdollisuuksia kaikille”. Olemme kaukana siitä mannereurooppalaisesta ajattelusta, joka – eräänlaista kolmen pilarin mallia toteuttaen – nojaa julkisen sektorin, yksityisten palvelutuottajien ja asukkaiden oman vastuun muodostamaan toimintamalliin.

Kansanvaltaisessa yhteisössä – kunnassa – ei kuitenkaan kansalaisella voi olla pelkästään oikeuksia, vaan myös velvollisuuksia myötävaikuttaa yhteisössään yleisen edun ja hyvän toteutumiseen. Tällä osallistuvalla kansanvaltaisella aspektilla on keskeinen merkitys sekä hallinnon legitimitettiin – päätösten hyväksyttävyyden – että niiden sisällön kannalta. Aktiiviseen osallistumiseen ja vuorovaikutukseen perustuvassa prosessissa syntyvät päätökset voivat olla laadullisesti onnistuneempia, eri näkökohdat huomioonottavampia, kuin suljetussa valmistelussa tosiasiallisen sisältönsä saavat. Edellytys tälle on luonnollisesti riittävä julkisuus, ”läpinäkyvä kunnantalo”. Siinä päätöksenteko edellyttää aktiivista julkisuustyötä.

Tämä kaikki on kuntien toimijoille tuttua. Osallistumisen ja tiedottamisen lisäämisestähän on puhuttu jo vuosikymmeniä. Edellytteen, vuoden 1976 kunnallislakiin jo sisällytettiin tiedottamispykälä. Mutta mitä kaikella tiedottamisella on merkitystä, jos asukkaat ovat passiivisia? Vasta kun oman tontin tai omien oikeuksien piiri on vaarassa, aktivoidutaan. Miten siis kääntää tämä negatiivinen – vastustusvaikuttaminen – positiiviseksi myötävaikuttamiseksi?

Tunnettu kunnallisoikeustieteilijä Franz-Ludwig Knemeyer on 70-vuotissyntymäpäivähaastattelussaan toukokuulla 2007<sup>1</sup> tarkastellut samaa, saksalaisessakin kunnallishallinnossa tuttua ongelmaa. Hänen ohjeensa kuntien päättäjille ja johtajille on, että he ryhtyvät itse offensiiviin. Toisin sanoen osoittavat, mitä on tehty ja miksi taas jotain ei ole tehty tai tehdä. Aktiivinen julkisuustyö elävöittäisi poliittista kulttuuria. Aika yksinkertaiselta kuulostava neuvo. Mutta

---

1. Bayerische Gemeindezeitung 23.4.2007.

toimivatko suomalaiset päättäjät ja johtajat riittävästi näin? Jätän vastauksen lukijoiden tehtäväksi.

On paikallaan nostaa esille yksi syy, miksi julkisuustyötä on uudistettava. Se on keskeinen kunnallisen itsehallinnon idea. Kunnalla on kokonaisvastuu alueensa asukkaiden hyvinvoinnista ja kestävästä kehityksestä (kuten kuntalain 1.3 §:ssä säädetään). Kunnallisen itsehallinnon idea on siinä, että on olemassa tietyt palvelutarpeet, jotka on tyydytettävä. Mutta samalla on käytettävissä tietyt rajalliset voimavarat – resurssit – joihin vaatimukset on suhteutettava. Kunta on ainutlaatuinen hallinnollinen yksikkö, jossa kohtaavat ihmisten tarpeet ja reaaliset mahdollisuudet. Tälle kokonaisarviointille tuovat häiriöitä luonnollisesti valtion toteuttamat interventiot – yksityiskohdalliset sääntelyt ja määräykset. Mutta peruseriaate on silti olemassa. Se, miten hyvin päättäjät kykenevät ratkaisemaan tämän tarpeiden ja mahdollisuuksien välisen suhteen, vaatii avaamista kunnan asukkaiden arvioitavaksi.

Edellä on tarkoituksella käytetty termiä kunnallinen itsehallinto, ei kunnallishallinto. Nimenomaan kuntia koskevasti voidaan sanoa, että kuntien toiminta ei ole lainsäädännön mekaanista täytäntöönpanoa, kuten hallinnosta perinteisesti on ajateltu. Hallinnossa – ja kunnallisessa itsehallinnossa erityisesti – on kyse muustakin kuin vain täytäntöönpanosta. Siksi on paikallaan tehdä seuraavaksi lyhyt tarkastelu siitä, millä perusteilla tuota liikkuma-alaa on käytettävä, miten siis tarpeiden ja resurssien välinen suhde ratkaistaan. Tietysti yksi vastaus – jollaisen oikeustieteilijät antavat – on, että kaikella päätöksenteolla on pyrittävä perusoikeusmyönteiseen toimintaan, perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen. Päätöksenteon on myös oltava objektiivista. Se on totta, eikä siihen tässä ole tarpeen puuttua.

Voidaan myös ajatella, että ratkaisut syntyvät erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten – puolueiden ja ryhmien – kilpailun seurauksena. Mutta onko puolueilla enää eroa esimerkiksi kunnallisella tasolla? Puolueiden tulevaisuudenkuvaa koskevassa itävaltalaisessa tarkastelussa<sup>2</sup> on kiintoisalla tavalla havainnoitu yhteiskunnallisten konfliktilinjojen muuttumista. Viime vuosisadan alusta lähtien erotta-

---

2. Khol et al 2005.

va linja oli keskustajamien ja periferian välisessä vastakkainasettelussa. Sittemmin aina vuoteen 2000 saakka erottelevana linjana on ollut suhtautuminen talouteen ja ekologiin kysymyksiin. Tämä on tuttua meillekin. Mutta nyt, aina vuoteen 2050 tapahtuvan ennakkoinnin mukaan erotteleviksi tekijöiksi muodostuvatkin kulttuurit ja arvot. Tämä on jo havaittavissa kansainvälisissä suhteissa. Mutta saman katsotaan muodostuvan erottelevaksi tekijäksi myös kansallisen tason ratkaisuissa. Niin sanottua arvokeskusteluahan kunnissakin on käyty, ei se tietenkään uutta ole. Uutta voi olla se, että arvot ratkaisujen perusteena joudutaan tuomaan avoimesti esille.

On paikallaan nostaa esille vielä toinen yksityiskohta tästä tulevaisuudenarviosta. Se koskee politiikan institutionaalisia puitteita. Viime vuosisadan alussa keskeistä oli kamppailu yleisestä, vapaasta ja yhtäläisestä äänioikeudesta. Tämä tavoite on – kuten tiedämme – toteutunut: sekä kunnalliset että valtiolliset vaalit toteuttavat suhteellisuuden periaatetta. Se on ollut suuri muutos. Eikö tämä sitten ole riittävä? Tulevaisuudenarviossa kuitenkin katsotaan, että voitolle pääsee periaate ”The Winner Takes All”- systeemi. Tätä perustellaan politiikan mediatisoitumisella ja kilpailuorientoitumisella. Modernissa kommunikaatioyhteiskunnassa nähdään ero puolueiden reaalisten suoritusten välillä enimmäkseen virtuaalisesti imaginääristen life style -arvojen perusteella. Suoritusten ja tulosten ei tarvitse olla niinkään reaalisia kuin mielikuvallisesti välitettävissä ja osoitettavissa olevia. Meilläkin puhutaan jo mielikuvapolitiikasta. ”The Winner Takes All”-systeemi olisi siis täysin toisenlaiseen periaatteeseen nojaava kuin nykyinen suhteellisuutta toteuttava kunnallishallintomme. Vaihtoehdot ja painotukset nousisivat ryhmien kilpailun perusteella varmasti nykyistä selkeämmin esille. Nykyinen kunnallisvaalijärjestelmämme on aika heikosti vaihtoehtoja esiin nostava. Kaikki kannattavat hyviä asioita ja vastustavat huonoja. Historioitsija Matti Klinge on tämän vaihtoehdottomuuden kuvannut selkeästi:

”Illalla: minulle soitettiin puoli kymmenen jälkeen Ilta-lehdestä: emme olleet edes avanneet televisiota enkä tiennyt tuloksista mitään, mikäpä kunnallisvaaleissa nyt olisi niin ihmeellistä, mikäpä valtuustojen vakiintuneita kuvioita muuttaisi! - - - Kunnallistasolla

asiat ovat kai kohtalaisen hyvin, eikä niihin voi vaikuttaa muuten kuin ylläpitämällä systeemiä. Olimme siis kuitenkin käväisseet äänestämässä, siellä ei todellakaan ollut jonoa, tuskin ketään.”<sup>3</sup>

”The Winner Takes All” -systeemi voisi varmasti tuoda kiinnostavuutta kunnallisvaaleihinkin. Ajan hengen mukainen politiikan henkilöityminen toisi kiinnostavuutta myös asiakysymysten arviointiin. Mitä periaate siis tarkemmin katsottuna kunnallisessa toiminnassa merkitsisi? Se tarkoittaisi voittaneen ryhmän tai puolueen yksinvaltaa tehdä päätökset. Se edellyttäisi toisin sanoen johtavien poliittisten ja hallinnollisten tehtävien määräaikaaisuutta ja täyttämisen riippuvuutta vaalien tuloksista. Sellaiset järjestelmät eivät ole tuntemattomia kunnallismaailmassa. Edellä siteerattu professori Knemeyer – suomalaisen tiedeakatemian jäsenkin muiden meriittiensä ohella – on pitkään kokemukseensa perustuvassa haastattelussaan todennut, että hän on voinut vaikuttaa hieman eteläksalaisen kunnallishallintojärjestelmän voittokulkuun, siis omaksumiseen muissa kunnallislajeissa. Sen mukaan kunnan johdossa olevan henkilön ei tule olla pelkästään hallinnon päällikkö, vaan myös valtuuston puheenjohtaja. Mutta samalla hän on suorassa vastuusuhteessa johtamansa kunnan asukkaille, velvollinen vakuuttamaan heidät ohjelmallaan ja vaaleissa vastuussa ohjelmansa toteutumisesta.

Klingen terävästi kuvaamaan kunnallispolitiikan kiinnostavuusongelmaan vastaus siis olisi vaalioikeuden ulottaminen valtuuston ohella myös tätä kunnan keskeistä toimijaa koskemaan. Monet seikat antavat aiheen uskoa, että suoran vaalin käyttöönottoa voidaan pitää väistämättömänä, ennemmin tai myöhemmin. Se vastaa ajan henkeä ja kansalaisten ajattelua. Tässä ajan hengellä tarkoitetaan jo vuosien kehityksen ilmauksena nähtävissä ollutta irtaantumista puoluelojuu-lisuudesta ja ryhmämentaliteetista. Puolueet ovat sekä Suomessa että monissa muissakin maissa heikommin kuin milloinkaan kykeneviä kytkemään äänestäjiä tiukasti yhteyteensä. Eivät ne tarpeettomiksi tule, mutta niillä ei enää ole samanlaista monopolia yhteiskunnallisen keskustelun johtamisessa kuin aiempina vuosikymmeninä.

---

3. Klinge 2001, s. 116.

Mutta eikö kuvattu ”Knemeyerin malli” johda siihen, mistä tunnettu hallinto-oikeuden isä Jellinek aikanaan varoitti: ”Paikalliset tyrannit ovat monin verroin kiusallisempia kuin kaukana olevat.”? Voivat ne kiusallisia jatkossakin olla, mutta paikalliset tyrannit ovat kuitenkin vaaleista riippuvia, joka hetki kuntalaistensa katseen alla arvioitavia ja vaaleissa erotettavia.

Seuraavaksi on tarpeen tehdä arvio siitä, millaisin oikeudellisin keinoin kunnan johtamista tulisi ohjata. Voimassa oleva kuntalaki – viime vuosina tehdyin muutoksien – tarjoaa varmasti monen mielestä täysin riittävät oikeudelliset puitteet kunnan johtamiselle. Näin onkin, sillä johtaminen ja kunnallispoliittinen toiminta ovat aika tavalla paikallisesta kulttuurista, mukana olevista ihmisistä ja tavoista riippuvia. Jos unohdamme edellä esille nostetun johtajan suoran vaalin käyttöönoton tarpeen, ei suurempia muutostarpeita ole. Mutta kuntalakikin suhteellisen laajan harkintavallan mahdollistavana on riippuvainen sen soveltamiseen vaikuttavista ajattelujen muutoksista. Hyvä esimerkki on kunnan yleistoimialasäännös, jonka tulkinta on aikojen saatossa vaihdellut.

Kunnallishallinnonkin lainsäädännöllistä ja tuomioistuinkäytäntöä on leimannut hallinto-oikeuden perinteinen ajattelu. Siinä keskeisenä on ollut ajattelu yksilön oikeussuojan varmistamisesta. Toinen leimallinen piirre on ollut epäluottamus täytäntöönpanosta vastaavia kohtaan, siis hallintoa kohtaan. 1980-luvun lopulle saakka ulottui sääntelyfobia, jota sitten normien purkuhankkeella yritettiin reivata. Nyt on merkkejä tuon sääntelyinnostuksen paluusta takaisin. Tämä ilmiö on ollut aika samanlainen monessa Euroopan maassa. Nyt on käynnistynyt keskustelu uudesta hallinto-oikeudellisesta ajattelusta, jolla kyettäisiin paremmin vastaamaan nykyisenmuotoisen suoritushallinnon tarpeisiin. Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta mennä riittävän syvälle sen taustan ja yksityiskohtien esittelyyn. Olennaisin muutos aiempaan ajatteluun on siinä, että uudella hallinto-oikeudella on enemmänkin tehtäväorientoitunut profiili. Uusien yhteiskunnallisten haasteiden hallinta, yhteiskunnallisen ja teknisen muutoksen edellyttämät haasteet samoin kuin hallinto-oikeuden eurooppalaisuudis- ja kansainvälistymiskehitys johtavat siihen, että kyse ei enää

ensi sijassa ole siitä, millainen on yksilön oikeusasema, vaan myös millä tavoin välttämättömistä julkisista tehtäväsuorituksista kyetään selviytymään.<sup>4</sup>

Mikä tässä erityisesti Manner-Euroopassa käydyssä uuden hallinto-oikeuden sisällössä on uutta tarkasteltavan aiheen kannalta? Niistä erityisesti kaksi näkökulmaa on mielenkiintoisia. Ensiksikin: Viranomaisluonteisen lainsäädännön täytäntöönpanon rinnalle tulevat vuorovaikutteiset, konsensuaaliset ja epäviralliset toimintatekniikat, eli julkisoikeudellisen toiminnan rinnalle yksityisoikeudelliset toimintatavat. Toiseksi: Oikeudenmukaisuusmittareiden rinnalle tulevat hallinnon toiminnan muut ”normatiiviset asennoitumiset” ja ”pehmeät ohjauskeinot”. Oikeusvarmuuden rinnalle tärkeäksi tulee myös riittävän joustavuuden ja innovaatiokyvyn säilyttäminen. Hallinnon hoitajilla on toisin sanoen oltava riittävä harkintavalta ja vaihtoehtovalintojen tekemähdollisuus. Täydellinen hallinnolla oleva toimintavapaus on kuitenkin kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa mahdottomuus. Perusoikeudet asettavat hallinnon yhtenäisyydelle tietyt rajat. Niin kutsutun olennaisuusperiaatteen mukaisesti kaiken perusoikeusrelevantin toiminnan – ja siten viime kädessä kaiken hallintotoiminnan – tulee olla lainsäädännöllisesti legitimoitua.<sup>5</sup>

Eivät nämäkään uuden hallinto-oikeuden ajatukset ehkä niin kovin ”uusia” ole. Mutta kuntien toimintaa ajatellen niillä on merkitystä sille, miten lainsäätäjälle kuuluva ohjausvalta ja kunnalliselle itsehallinnolle kuuluva riittävä harkintavalta – eli uuden hallinto-oikeuden mukainen joustavuus – kyetään saattamaan oikeaan tasapainoon.

Olennaisinta tietysti on, että kunnissa on sellaisia johtajia, jotka kykenevät toimimaan kulloisissakin olosuhteissa käytettävissä olevat mahdollisuudet huomioonottamalla. Vanhan sanonnan ”kun on virka, on viisaus” voi kääntää kuulumaan: kun on virka, osaa käyttää mahdollisuudet viisaasti. Tämän perusedellytyksen – laadukkaiden johtajien – perässä seuraa vaatimus, jota uudessa hallinto-oikeusajattelussakin korostetaan, nimittäin riittävän liikkuma-alan ja harkintavallan osoittaminen johtajalle. Siihen kuuluvat myös riittävät toimintavaltuudet. Ja niiden kääntöpuolella puolestaan on vastuu

4. Näin esim. Ossenbühl – Lange 2007, s. 130.

5. Baer 2006, s. 737.

tehtävistä, vastuu todellisille isännille, kuntalaisille. Tällainen voisi olla edellä esitelty professori Knemeyerin malli suoralla vaalilla valitusta vahvat toimivaltuudet omaavasta johtajasta. Näkemys ei varmaankaan ole yllätys. Mutta voiko vaatimus suoran vaikuttamisen vahvistamisesta olla yllätys maassa, jossa tasavallan presidenttikin valitaan suoralla kansanvaalilla?

Olisiko asukkaiden suoraan valtuuttamalla johtajalla paremmat edellytykset viedä kehitystä edellä kuvattuun kolmen pilarin mallin suuntaan: julkisen, yksityisten toimijoiden ja asukkaiden omavastuusuuden oikeaa yhteistä vastuuta toteuttavaan kansalaiskuntaan?

Johtamisjärjestelmän uudistamisen merkitystä ja sisältöä on perusteltua tarkastella seuraavaksi eritellymin.

## Johtamisjärjestelmän uudistaminen vaivalloista

Vuonna 2005 käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuudistus on saatanut kuntakentän voimakkaan muutoksen tilaan. Kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annetun lain (169/2007) 1 §:n mukaan lailla ja sen tarkoittamalla uudistuksella on tarkoituksena ensinnäkin kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Tarkoituksena on myös parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Tavoitteet ovat kuntien nykytilan ongelmat muistaen täysin perusteltuja. Niiden saavuttaminen on lainsäätäjän, valtion keskushallinnon ja kuntien omien ratkaisujen varassa. Toimintaympäristön muutoksista huolimatta kiinnostus johtamisjärjestelmän uudistamiseen on kunnissa vähäinen.

Kunnallisoikeuden keskeinen ongelmakysymys on kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon organisatorinen muoto: se, miten kansanvaltainen ohjaus voi toteutua ammatillistuneessa ja palvelutuotantoon painottuneessa kunnallishallinnossa. Kansallinen lainsäädäntömme (perustuslaki ja kuntalaki) ja nyttemmin myös Euroopan neuvosto antavat tälle omat reunaehdot. Mutta 1990-luvulla voitiin jo havaita,

että kunnan organisaatiota määrittelevät myös muut kuin oikeudelliset tekijät. Sellaisia ovat uusi julkisjohtamisoppi, nykyisin niin sanottu uusi hallintotapa ja kansalaisten asenteiden muutokset, esimerkiksi suoran demokratian lisääntymisenä. Kuntiemme organisaatio, joka peruspiirteiltään on ollut suhteellisen muuttumaton vuosikymmenten ajan, on nyt eurooppalaisen vaikutuksen ja seurannan kohteena.

Monissa viime vuosien tutkimuksissa on nostettu esille suuri muutos, joka kunnallisen itsehallinnon toimintatavoissa 1980-luvulta lähtien on tapahtunut. Jo vuonna 1989 käynnistynyt vapaakuntako-keilu toteutti laajan organisaatiomuutoksen, pirstaleisen lautakunta-hallinnon järjestyttämisen ja toimivallan delegoimisen kunnan sisällä. Sitten 1990-luvun alusta kehittämisajattelun taustaksi noussut uusi julkisjohtamisoppi merkitsi samaan suuntaan vievää kehitystä korostaen aiempaa väljempään tavoiteohjaukseen siirtymistä ja sitä täydentävää tulosten arviointia.<sup>6</sup> Nämä muutokset näkyvät selkeästi vuoden 1995 kuntalain sisällössä. Varsin vakavasti esitetään myös, että tätä kehityssuuntaa tulisi jatkaa, koska tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto edellyttää hallinnon toimijoiden suurempaa itsenäisyyttä. Niinpä esimerkiksi valtuustojen rooli muuttuisi yhtiökokoukseksi, joka kokoontuisi kaksi kertaa vuodessa. Myös poliittinen johtaja – pormestari – olisi tämän ajattelun mukaisesti tarpeeton.<sup>7</sup>

Runsaasti huomiota saanut seuraus kehityksestä on ollut kunnan asukkaiden vaaleilla valitsemien päätöselinten – valtuustojen – asemassa tapahtunut muutos. Varsin yleinen johtopäätös tutkimuksissa on ollut valtuuston aseman heikkeneminen siitä, millainen sen perustuslain itsehallintosäännöksen (121 §) ja Euroopan neuvoston antaman paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan mukaisesti tulisi olla. Kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, säädetään selkeästi perustuslain 121.1 §:ssä. Jos tosiasiallinen kehitys kulkee tämän periaatteen vastaiseen suuntaan, on kyse vakavasta asiasta kunnallisen kansanvallan näkökulmasta.

Tähän kehitykseen on yritetty vaikuttaa. On pyritty löytämään toimivia tapoja kunnan asukkaiden suoraan vaikuttamiseen (pääministeri Lipposen I ja II hallitusten osallisuushankkeen ja pääministeri

6. Ks. esim. Heuru 2000.

7. Ks. Harisalo: Helsingin Sanomat 26.1.2006.



Vanhasen I hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman muodossa). Selvää on, että yksinomaaisesti niillä keinoilla ei kunnallisen kansanvallan ongelmia poisteta. Kunnallinen toiminta perustuu kuitenkin ensisijaisesti edustukselliseen järjestelmään, jolloin myös toimenpiteiden on kohdistuttava siihen.

Kuntalakia muutettiin merkittävällä tavalla vuonna 2006. Ta-voitteena oli vastaaminen edellä esitettyihin ongelmiin. Muutetut kuntalain säännökset (578/2006) toivat mukanaan muun ohella oikeuden valtuustoryhmän toiminnan tukemiseen (15 b §) ja oikeuden luottamushenkilölle saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten (32 b §). Keskeisenä muutoksena on mahdollisuus valita kuntaan kunnanjohtajan asemesta pormestari (24 §). Kysymys ei ole pelkästään nimikkeen muutoksesta, vaan koko johtamisjärjestelmän uudistamisesta. Olennainen muutos on siinä, että pormestari – toisin kuin kunnanjohtaja – toimii myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Näin yhdistyvät ”virkajohtaminen” ja poliittinen johtaminen.

Mikä muutoksessa on merkittävää tarkasteltavana olevan aiheen kannalta? Hallintovaliokunta näki muutoksessa merkittävänä etunä sen, että ”pormestari malli antaa mahdollisuuden vahvistaa poliittista johtajuutta kunnassa ja tuoda johtamisjärjestelmään nykyistä vahvemman kansanvaltaisen vastuuelementin. Ehdotus myös vahvistaa valtuuston asemaa.”<sup>8</sup>

Enempää lainmuutoksen valmisteluaineistossa kuin hallintovaliokunnan lausunnossakaan ei kuitenkaan kiinnitetty huomiota muutoksen olennaisimpaan kohtaan. Lainmuutoksen voidaan nimittäin sanoa osaltaan osoittavan mahdottomaksi sen perusväitteen, jota pormestarijärjestelmään siirtymistä vastustavissa kannanotoissa on esitetty: nimittäin mahdollisuutta erottaa kunnan johtamistoiminnoissa toisistaan ns. ammattijohtaminen ja poliittinen johtaminen. Päinvastoin hallituksen esityksessä todettiin, että vaikka kunnanjohtaja (viranhaltija) on poliittinen johtaja (!), hänellä ei kuitenkaan ole poliittista vastuuta.<sup>9</sup>

Toteutuneen lainsäädäntömuutoksen voi todeta olevan pitkän tien tulos. Ehdotuksia johtamisjärjestelmän eurooppalaistamiseksi on

8. HaVM 6/2006 vp. s. 3.

9. HE 8/2006 vp. s. 14.

tehty 1990-luvun alusta saakka. Jopa eduskunta on ollut valmis nyt toteutuneeseen lainmuutokseen vuosia sitten.<sup>10</sup> Vasta nyt esitykset ovat johtaneet konkreettisiin tuloksiin. Ainakaan riittävän tiedon puutetta sen suhteen, mitä pormestarijärjestelmä tarkoittaa, ei voida katsoa olleen. Kansainvälisiä kokemuksia suomalaiselle yleisölle on esitetty runsaasti.<sup>11</sup> Hitaus lainsäädännöllisten muutosten tekemisessä kuvaa myös vallitsevassa juridisesti painottuneessa hallintokulttuurissamme yhä vallitsevaa kielteisyyttä kokeilumyönteiseen hallinnonuudistuspolitiikkaan.

### Kunnallisen itsehallinnon kolme normatiivista mallia

Ennen kuin johtamisjärjestelmän uudistamistarpeita ja yksityiskohtia voidaan tarkastella eritellymmin, on paikallaan tietynlainen taustoitutus. Kysymys on siitä, millaisena kunnallisen itsehallinnon toiminta nähdään. Kysymys vaikuttaa sekä lainsäädäntöpoliittiseen ajatteluun että voimassa olevan sääntelyn soveltamiseen.

Ensiksi on luonnollisesti viitattava erottelulinjana olevaan suhtautumiseen puolueiden rooliin kunnallisen itsehallinnon toteuttamisessa. Siinä traditionaalinen erottelulinja on ollut selkeä. Oikeustieteen näkemys on ollut epäpoliittisen kunnallisen itsehallinnon käsityksen kannalla, politologisen näkemyksen puolestaan preferoidessa kon-

10. Hallintovaliokunta on kuntalain soveltamisesta annetun selonteon yhteydessä todennut mietinnössään, että kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseksi voitaisiin väljentää sääntelyä uusien vaihtoehtojen mahdollistamiseksi (HaVM 11/2000 vp.). Myös johtavat poliitikot ovat vuosien ajan pitäneet asiaa esillä. Eduskunnan puhemies Paavo Lipponen totesi puheessaan 33. Kunnallistieteen päivillä 12.11.2004 Hämeenlinnassa asiasta seuraavan: ”Pormestari on luontevasti valittava keulahahmo paikallishallinnon selvässä vaihtoehtotilanteessa. Suora henkilövaali voi mobilisoida äänestäjiä ja nostaa esille myös asiakysymyksiä. Vetäjävastuun selkeyttäminen voi tuoda uutta dynamiikkaa päätöksentekoon. Tähän kaikkeen on tarvetta erityisesti suurissa kaupungeissa.” (Puhereferaatti)

11. Esim. Franz-Ludwig Knemeyer: *Die preussische Städteordnung von 1808 und die Entwicklung des Kommunalrechts in Deutschland*, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1998 ja Hellmut Wollmann: *The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government: in comparative perspective*, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2003, samoin kuin Aimo Rynnänen: *Kuntayhteisön johtaminen*, Kunnallisanalan kehittämissäätö 2001 ja Rynnänen: *Suomalainen pormestari*, sisäasiainministeriö 2002.

kurrensi- eli kilpailudemokraattista näkemystä. Tämän seurauksena on se, että politiikan tutkijat kannattavat automaattisesti kunnallisen toiminnan vahvempaa puoluepolitisoitumista. Epäpoliittinen itsehallintokonsepti ei kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa juuri enää ole puolustettavissa.

Tätä pelkistettyä kahtiajakoa täsmällisemmin on kuitenkin tutkimuksen perusteella erotettavissa kolme erilaista normatiivista kunnallisen itsehallinnon mallia. Edellä mainittujen näkemysten ohella kolmanneksi voidaan nostaa konkordanssidemokraattinen, vähemmän puoluepoliittista leimaa omaava itsehallintomalli.

Ensiksi on paikallaan tehdä lyhyt katsaus perinteiseen oikeustieteen edustamaan, nyt siis väistymään joutuneeseen epäpoliittiseen kunnallisen itsehallinnon malliin. Kyseinen näkemys vallitsi 1800-luvulta pitkälle 1900-luvulle saakka myös Suomessa. Sen mukaisen ajattelun toi vielä 1900-luvulla selkeästi esille Ernst Forsthoff, jonka hallinto-oikeuden oppikirja kuului suomalaistenkin yliopistojen opintovaatimuksiin vielä 1970-luvun alussa. Hänen mukaansa kunnallisten orgaanien tehtävänä ei ollut poliittinen tahdonmuodostus, vaan hallintovelvollisuuksien asianmukainen suorittaminen. Tätä hän perusteli muun ohella sillä, että valtion suhde itsehallinto-orgaaneja kohtaan on viime vuosikymmeninä vahvistunut siten, että ei ole olemassa enää sijaa laadullisesti omille ja valtiosta erillisille tehtävä-alueille. Itsehallinto on vain sinänsä valtiollisten tehtävien hoitamista julkisoikeudellisten orgaanien ja laitosten toimesta.<sup>12</sup> Kyseessä oli varsin tyylipuhtaasti itsehallinto-oppi ilman itsehallintoa!

Konkurrensi- eli kilpailudemokratiassa puolestaan ovat mukana kaikki puoluepolitisoitumisen muodot. Ensiksikin se sisältää vahvan sisällöllisen puoluepolitisoitumisen, jonka mukaan kunnallispolitiikan on orientoituttava myös ideologisten näkökohtien ja ohjelmien suuntaisesti. Tämä mahdollistaa kansalaisille tosiasiallisen valinnan erilaisten hallitusohjelmien kesken myös kunnallisella tasolla. Toiseksi mukana on myös vahva henkilöllinen puoluepolitisoituminen, ymmärrettyä toimijoiden vahvana puoluepoliittisena sitoutumisena. Kolmanneksi leimallista on vahva menettelyllinen puoluepolitisoitu-

---

12. Forsthoff 1950, s. 343.

minen, mikä näkyy selkeänä erona hallitus- ja oppositiorhymien välillä. Tätä kautta vahvistuu myös kansanvaltainen hallintoon kohdistuva kontrolli. Tyypillisiä konflikteja enemmistö- ja oppositiorhymien välillä pidetään elävän demokratian tunnusmerkkeinä. Tällä on merkitystä erityisesti autoritäärisen politiikkatradition maissa.

Tästä näkökulmasta katsottuna pidetään erityisesti valtuuston toimivaltuuksien vahvistamista olennaisena. Toisaalta pormestarin suora vaalia torjuttiin pitkään samasta syystä. Virkajohtajan vahvaa asemaa haluttiin kaventaa ja kontrolloida vahvemman puoluepoliittisen kontrollin muodossa. Mielenkiintoinen on tämän näkemyksen edustajien suhtautuminen suoran demokratian keinoihin. Suhtautuminen on ollut voittopuolisesti kriittinen ja suora demokratiaa pidetään valtuuston toimivaltuuksien kaventajana. Lyhytkestoisiksi demokratiakorvikkeiksikin nimitettyjen suoran demokratian keinojen asemesta kansalaisten tulisi ennemminkin kanavoida osallistuminen puolueiden kautta ja vaikuttaa valtuuston tavoiteasetteluihin.

Näiden esiteltyjen kahden suuntauksen kesken ”kiista” on ratkennut. Näkemyserot puolueiden roolista kunnallispolitiikassa ovat toisarvoisia, sillä konkurrenssidemokratia dominoi lainsäädäntörealiteettina. Moderneissa kunnissa puolestaan ei tässä suhteessa juuri olisi muuta vaihtoehtoa.

Vielä on kuitenkin esittelemättä kolmas vaihtoehto, konkordanssidemokratia. Siitä käytetään usein myös nimitystä konsensusdemokratia. Sen taustana on näkemys, jonka mukaan puolueperusteisesti harjoitettavan politiikan ekspansio ei suinkaan ole mikään modernin demokratian luonnonlaki. Perustelut ovat kunnallispolitiikan suhteen varsin ymmärrettäviä: ei ole mitään oikeistolaista katuvalojen rakentamista tai vasemmistolaista palvelutuotantoa. Sen vuoksi puolueiden vaikutuksen tulisi rajautua periaatteellisuonteisiin asiaratkaisuihin. Myös vahva henkilöllinen puoluepolitisoituminen saa osakseen kritiikkiä, koska se ei ole sopusoinnussa hyvin toimivan säästävän hallinnon kanssa.

Seuraavassa eritellään kahden jälkimmäisenä esitellyn vaihtoehdon keskeisiä eroja.<sup>13</sup>

---

13. Soveltaen käytetty hyväksi Holtkampin mallia, ks. Holtkamp 2008, s. 94–101.

	<b>Konkurrenssidemokratia</b>	<b>Konkordanssidemokratia</b>
Erityispiirteet kuntatasolla	<ul style="list-style-type: none"> <li>* tuskin leimallisia erityispiirteitä</li> <li>* kansallinen konkurrenssidemokratia siirrettävissä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* kuntien "läheisyys" toimeksiantona osallistumiselle: puolueiden välitystehtävä ei juuri tarpeen</li> <li>* dysfunktionaalinen konkurrenssidemokratia vähäisen toimintamahdollisuuden johdosta</li> </ul>
Tavoitteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>* kansanvaltainen kontrolli ja läpinäkyvyys, innovaatiokyky ja heikommin esille nousevien intressien huomioonottaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* suora osallistuminen ja vaikuttavuus</li> </ul>
Kunnallispoliittisen järjestelmän muotoilu	<ul style="list-style-type: none"> <li>* vahva menettelyllinen puoluepoliittisuus opposition ja hallituksen välisen kilpailun johdosta</li> <li>* vahva sisällöllinen puoluepoliittisuus vahva henkilöllinen puoluepoliittisuus</li> <li>* ei täytäntöönpanojohtajuutta (virka-johtajuutta)</li> <li>* vähäinen suoran demokratian esiintyminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* vähäinen menettelyllinen puoluepoliittisuus (konsensus valtuustossa; yksimielisyyssäännöksiä)</li> <li>* vähäinen sisällöllinen puoluepoliittisuus</li> <li>* vähäinen henkilöllinen puoluepoliittisuus</li> <li>* vahva täytäntöönpaneva johtajuus (virka-johtajuus)</li> <li>* vahva suora kansalaisvaikuttaminen</li> </ul>

## Politiikan ja hallinnon välinen työnjako

Suomalaisessa keskustelussa on eri yhteyksissä pidetty itsestään selvyytenä sitä, että tulisi vallita tietynasteinen tasapaino kunnan poliittisen ja ammatillisen johtamisen välillä.<sup>14</sup> Tällainen vaatimus ei kuitenkaan nojaa perustuslain eikä kuntalainkaan säännöksiin. Viimekatinen päätösvalta on aina kuntalaisia edustavalla valtuustolla ja sen alaisella luottamushenkilöorganisaatiolla, ”poliittisella vallalla”. Myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 2-kappaleessa asia on säännelty selkeästi. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että paikallisen itsehallinnon peruskirja muodostaa keskeisen eurooppalaisen demokratiaa koskevan standardin.<sup>15</sup>

14. Ks. tasapainotusongelmasta esim. Sinisalmi 1999, s. 212–213.

15. Pratchett – Lowndes, s. 2004, s. 72.

Seuraavassa nostetaan esille tätä peruskirjan kohtaa koskeva Euroopan neuvoston vuonna 2002 toteuttama viides peruskirjan täytäntöönpanoa koskeva arviointi ja antama suositus. Arvioinnin toteuttaminen ja suosituksen antaminen osoittavat, että kysymys on kunnallisen toiminnan ja kansanvallan kannalta ensiarvoisen tärkeä.

Arvioinnin tausta-aineistossa (ruotsalaisen raportioijan, nykyisen Ruotsin kuntaliiton johtajan Anders Knapen raportissa ja professori Philippe De Bruyckerin yhteenvedossa) samoin kuin annetussa suosituksessa<sup>16</sup> tuodaan esiin huoli heikosta äänestysaktiivisuudesta kunnallisvaaleissa. Paikallisesti tärkeissä asioissa tulisi mahdollisuuksien mukaan toteuttaa kunnallinen kansanäänestys. Myös vähemmän tärkeissä asioissa tulisi toteuttaa yksinkertaisempi, tulokseltaan valtuutettuja sitomaton kansalaismielipiteen tiedustelu. Täytäntöönpano-organisaatiosta todetaan ensinnäkin se erilaisten muotojen kirjavuus, joka Euroopan neuvoston jäsenmaissa vallitsee täytäntöönpanosta vastaavan johtajan vaali- ja nimitysmenettelyssä. Sama kirjavuus koskee valtuuston ja hallinnon välisiä suhteita. Samalla todetaan kuitenkin, että kansalaisten toteuttama pormestarin suora vaali on tullut yhä yleisemmäksi. Lausunnossa pidetään kehityssuuntaa hyvänä ja todetaan, että sanotulla suoran vaalin menettelyllä tapahtuva valinta on soveltuvin muoto. Suosituksen liitteessä asia sanotaan vieläkin suoremmin: Ottaen huomioon jäsenvaltioissa vallitsevan tendenssin suoran vaalin käyttöönotosta näyttää menettely, joka ei mahdollista täytäntöönpanosta vastaavan johtajan suoraa vaalia, nykypäivän kuntademokratiaan soveltumattomalta. Aiheesta on myös myöhemmin annettu kannanotto<sup>17</sup>, jossa kehoitetaan Euroopan neuvoston kongressin valtuuskuntia ja kansallisia kuntien keskusjärjestöjä ottamaan huomioon suositukset siirtymisestä suoran vaalin käyttöön täytäntöönpanosta vastaavan johtajan valinnassa.

---

16. Recommendation 113 (2002).

17. Resolution 179 (2004) on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of principles of the European Charter of Local Self-Government. Lisäksi joissain yksittäisten maiden monitoroinneissa on suositeltu suoran vaalin toteuttamista. Esimerkiksi Puolaa koskevan suosituksen 120 (2002) kohdassa 8 e annetaan Puolan parlamentille ja hallitukselle suositus, jossa todetaan pormestarin suoran vaalin voivan olla keino kansalaisten kiinnostuksen herättämiseksi julkista toimintaa kohtaan kunnassa.

Suosituksessa korostetaan peruskirjan 3 artiklan 2-kappaleen mukaista vaatimusta siitä, että hallinnon on oltava valtuustolle alisteinen ja että kansallisessa lainsäädännössä kyseisen vaatimuksen toteutuminen on turvattava. Tämä kontrolli voi tapahtua ennen muuta talousarvion ja kunnallisten verojen hyväksymisen sekä taloudenhoitoa, kunnan kehittämissuunnitelmia ja pormestarin virkakautta koskevien toimitasuunnitelmien hyväksymisen muodossa. Toisaalta todetaan, että suurehkojen kuntien johtaminen ja tarpeellisten päätösten tekemisen tekninen luonne edellyttävät usein pormestarille osoitettavaa laajaa liikkuma-alaa.

Tässä, eli yhtäältä vastuullisuudessa valtuustolle ja toisaalta riittävän liikkuma-alan mahdollistamisessa on ongelman ydin. Taustaraportissa todetaan, että monissa Euroopan neuvoston jäsenmaissa keskustellaan uudesta, valtuuston aseman vahvistamista tarkoittavasta tasapainotuksesta. Lähtökohtana pidetään institutionaalisen tasapainon saavuttamista yleensä ja aitojen valvontakeinojen antamista valtuustolle suhteessa täytäntöönpanevaan tahoon. Kyseinen vaatimus on huomionarvoinen myös suomalaisesta näkökulmasta. Kuntalain myötä on edelleen korostunut valtuuston pelkkä päätösvallan käyttämisrooli. Se valtuustolle eittämättä kuuluu keskeisenä tehtävänä, mutta sen varjoon ei saa jäädä valtuuston kontrollitehtävä. Osuvammin valtuuston rooli olisikin luonnehdittavissa siten, että se on poliittis-hallinnollinen johto- ja kontrolliorgaani.

Soveltuuko sitten pormestarijärjestelmä Suomeen? Keskeinen vastaväite pormestarijärjestelmän käyttöönoton vastustajilla on ollut, ettei malli sovellu Suomeen maamme kuntien erityispiirteiden johdosta. Eittämättä tälle näkemykselle löytyy perusteita. Suomen kuntien hallintojärjestelmä on nimittäin niin voimakkaasti Suomen oman historian tuote, että suomalaisen järjestelmän uudistamistarpeen yhteydessä on käytetty sanontaa ”johtamisjärjestelmän eurooppalaistaminen”, vaikka sinänsä vaali- ja nimityskäytännöt ja valtuuston ja hallituksen väliset suhteet vaihtelevat eri Euroopan maissa. Selkeä trendi on kuitenkin havaittavissa: pormestarin suora vaali yleistyy.<sup>18</sup>

---

18. Ylönen 2007, s. 338 ja Bäck et al. 2006, s. 9 ja 354.

Mutta ovatko erot sitten niin merkittäviä, että sen perusteella voitaisiin päätyä tuonkaltaisiin johtopäätöksiin? Valitsin vertailuun samankokoiset ja sattumalta samalla alkukirjaimella varustetut kaupungit: suomalaisen ja saksalaisen, arvioidakseni niiden toiminnan laajuutta.<sup>19</sup> Suomalaisen Lappeenrannan kaupungin taseen loppusumma vuodelta 2002 oli 372,9 miljoonaa euroa. Asukasmäärältään vastaavassa saksalaisessa Landshutin kaupungissa vuodelle 2004 hyväksytty talousarvio oli 381,0 miljoonaa euroa. Toisessa kaupungissa johtajana on virkamies, toisessa pormestari. Luvut kertonevat, että saksalaisen suoralla vaalilla valitun pormestarin haasteet ovat varmasti yhtä suuret kuin suomalaisen virkajohtajan, jolla on käytettävissään määrällisesti suurempi virkakunta. Suomalaisen kunnan erityispiirteillä vastuiden laajuuden näkökulmasta ei siis oikein ole perusteltavissa kielteistä suhtautumista pormestarijärjestelmään. Voikin olla, että pormestarijärjestelmää voitaisiin perustella juuri kuntien tehtävien laajuudella. Mitä laajemmalle kuntien tehtävät ja vastuut ulottuvat, sitä tärkeämpää on varmistaa valta- ja vastuusuhteiden läpinäkyvyys.

Viimemainittua seikkaa pidetään kansalaisarvioissa aivan olennaisen tärkeänä seikkana. Bertelsmann-säätiön yhdessä Saksan kaupunkija kunnallisliiton kanssa toteuttaman laajan kyselyn perusteella ilmeni selkeä kansalaismielipide, jonka mukaan pormestarin tärkeimmät ominaisuudet ovat uskottavuus, kansalaisläheisyys ja aikaansaavuus. Vaikka ominaisuudet ovat haastavia, ovat kansalaiset erittäin tyytyväisiä johtajiinsa: 78 prosenttia äänioikeutetuista on pormestariinsa joko tyytyväinen tai erittäin tyytyväinen.<sup>20</sup>

Saksan kaikissa osavaltioissa on siirrytty pormestarin suoraan vaaliin (osassa menettely on ollut voimassa jo usean vuosikymmenen ajan).<sup>21</sup> Saksassa on 12 633 kaupunkia ja kuntaa (v. 2006). Kun maan asukasluku on 82,46 miljoonaa, tulee kunnan keskimääräiseksi asukasmääräksi n. 6527 asukasta. Vaikka kuntien koko vaihteleeakin osavaltioittain, kertonee keskiarvo kuitenkin sen, että kunnilla on

19. Seudullinen demokratia kaipaa vahvistamista, yliö STT:n kautta eri lehdissä, muun muassa Savon Sanomat 17.8.2004.

20. Tuloksia on esitelty Stadt und Gemeinde -lehdessä nro 3/2008, s. 53: Umfrage belegt: Gute Noten für Deutschlands Bürgermeister.

21. Ks. esim. Informationen zur politischen Bildung Nr. 242/2006, s. 40–42.



merkittävä asema liittovaltion hallintorakenteessa. Sen ohella niillä on vahva perustuslaillinen itsehallinnon suoja.

Toinen runsaasti esillä oleva vasta-argumentti on suomalaisen kunnan johtamisessa vaadittava ammattitaito. Epäillään, että se tulisi vaarantumaan pormestarijärjestelmässä. Tätä väittämää voidaan lähestyä kahdella tavalla. Ensiksikin katsomalla sitä, miten viime vuosina varsinkin suurempien kaupunkiemme johtajat on valittu. Käytännössä he ovat edustaneet jotain puoluetta, tulleet sen avustuksella tehtävään. Usein he ovat nousseet oman kaupunkinsa johtavasta luottamustoimesta virkatehtävään (kuten esimerkiksi Helsingin kaupunginjohtaja). Tällä tavoin he varmaankin tulisivat valituiksi myös pormestariksi (kuten Tampereen esimerkki osaltaan on osoittanut). Ei muutos rekrytointiperustassa niin kovin merkittävä olisi.

Toisaalta väitteet pormestarien ammattitaidottomuudesta muissa maissa voivat varmaan osaltaan olla todenperäisiä. Pormestareita – kuten ihmisiä ja kunnanjohtajiaakin – on monenlaisia, kyvykkäitä ja vähemmän kyvykkäitä. Monet kansainväliset tutkimukset eivät kuitenkaan tue yleistä suomalaista käsitystä pormestareiden ammattitaidottomuudesta. Saksalaisten tutkimusten ja kokemusten mukaan alkuaikojen pelko suoralla vaalilla valittavista demagogeista tai ilmaisoluen tarjoajista ei ole toteutunut. Päinvastoin leimaa-antava piirre on ollut, että suoralla vaalilla valituiksi pormestareiksi pääsemiseen parhaat mahdollisuudet ovat olleet hyvän hallintokäytännön omaavilla kandidaateilla. Esimerkiksi Baden-Württembergin osavaltiossa<sup>22</sup> he eivät nykyisin suinkaan ole edenneet paikallispoliitikoista vaan tulevat suurimmaksi osaksi muusta kunnasta. Heillä on varsin yleisesti hallinnollinen tai oikeudellinen koulutus.<sup>23</sup>

Viikkosanomalehti *Die Zeit* on viime vuonna julkaissut laajan esittelyn viidessä numerossaan otsikolla *Uudet pormestarit*. Esimerkiksi itäisessä Saksassa sijaitsevan Pirnan kaupungin ylipormestarin

22. Osavaltiossa on yhteensä 1111 kuntaa (1.1.2004). Niistä suurimman ryhmän, 35,6 %, muodostavat 2000–5000 asukkaan kunnat ja toiseksi suurimman ryhmän 5000–10000 asukkaan kunnat (24,5 %). Suurehkoja 20000–50000 asukkaan kuntia on 76 (6,8 %) ja 50000–100000 asukkaan kuntia 14 (1,3 %).

23. Ks. esim. Gudrun Trauner: *Der direkt gewählte Bürgermeister*, Linz 2001, s. 203, Alexander Stock: *Der Bürgermeister der Zukunft: Manager, Visionär, Politiker und Moderator*, Aachen 2000, s. 9 ja Norbert Roth: *Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Baden*, Stuttgart 1998, s. 35 ja 61.

Markus Ulbigin esittely<sup>24</sup> on kuvaava. Vuodesta 2001 toiminut ylipormestari on kääntänyt kaupungin kehityksen kasvu-uralle monilla uudistuksillaan. Vuonna 1963 syntynyt Ulbig opiskeli DDR:n aikana radiomekaanikoksi. Saksan yhdistymisen jälkeen hän näki uudet mahdollisuutensa, opiskeli hallinto- ja talousakatemiassa, valmistui ja aloitti virkauransa. Sachsenin osavaltiossa on käytössä vaihtojärjestelmä: valtion virkamiesten on työskenneltävä myös kunnissa ja sama koskee velvollisuutta toisinpäin. Ulbig työskenteli muutaman vuoden osavaltion sisäministeriössä.

Valintatavan ja -kriteerien merkitys pormestarien taustaan on merkityksellinen. Tätä osoittavat konkreettisesti Baden-Württembergin osavaltion kokemukset.<sup>25</sup> Nyt käytössä olevan suoran vaalin seurauksena on ollut se, että liki 90 prosenttia kaikista päätoimisista pormestareista on taustaltaan hallinnollisen ja oikeudellisen koulutuksen saaneita hallinnon ammattilaisia. Heidän aiempi työkokemuksensa on enimmäkseen kunnallishallinnosta, piirikunnan hallinnosta tai valtion hallintopiiristä tai osavaltiohallinnosta. Mitä pienemmästä kunnasta on kyse, sitä nuorempia pormestarit ovat tehtävää vastaanottaessaan. Noin 15 prosenttia on virkaan astuessaan ollut 25 vuoden ikäisiä, eli lain asettaman minimi-ikärajan saavuttaneita. Pormestarit eivät pääsääntöisesti ole siitä kunnasta lähtöisin, johon heidät valitaan. Tätä selitetään sillä seikalla, että uuden pormestarin on edustettava kaikkia kunnan asukkaita. Perheenjäsenet, ystävät ja tutut paikkakunnalla, samoin kuin myös vihamiehet olisivat rasite.

Tähän pormestaria koskevaan ihanneajatteluun kuuluu myös se, että hänen tulisi olla mahdollisimman irrallaan puoluepolitiikasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita puolueettomuutta. Puolet osavaltion kaikista pormestareista on puolueisiin kuulumattomia.<sup>26</sup> Muut puolestaan pyrkivät pitämään etäisyyttä puolueeseensa, monet jopa eroavat mielenosoituksellisesti puolueestaan, jos paine oman puolueen taholta nousee liian kovaksi. Se, että puolueiden vaikutus pormestarikandidaattien välisessä kampanjassa on sitä suurempi, mitä suuremmasta kunnasta on kyse, johtuu organisatorisista ja taloudellisista tarpeista

24. Die Zeit Nr. 33/2007, s. 8.

25. Informationen zur politischen Bildung Nr. 242/2006, s. 39.

26. von Arnim 1997, s. 752.

vaalikampanjassa. Valituiksi voivat tulla myös pormestarit, jotka ovat muusta kuin enemmistöpuolueesta.

Toisessa suuressa osavaltiossa, Nordrhein-Westfalenissa pormestarien rekrytointipohjan muutos valintajärjestelmän muutoksen seurauksena on samoin selkeä. Tyypillinen pormestari oli aiemmin eläkkeellä oleva virkamies, usein opettaja, joka halusi omistautua kokonaan kunnallispolitiikalle sen jälkeen kun hän pitkän valtuustokauden jälkeen oli saavuttanut valtuustoryhmänsä puheenjohtajan aseman. Itsestään selvää oli, että pormestarit olivat suhteellisen varttuneita iältään. He olivat myös siitä kunnasta, johon he tulivat pormestareiksi. Heillä ei ollut hallinnollista koulutusta tai kokemusta. Yhtä itsestään selvästi he myös kuuluivat enemmistöpuolueeseen.

Vaalijärjestelmän muuttamisen jälkeen valitut uudet pormestarit Nordrhein-Westfalenissa ovat sosiaaliprofiililtaan luottamushenkilöpormestarin ja päätoimisen kunnanjohtajan välimuotoja. Heistä puolet tulee poliitikasta, puolet hallinnosta, viimeksimainitun ryhmän voittaessa osuutta.

Uuden vaalijärjestelmän kriitikot Nordrhein-Westfalenissa valittivat sitä, ettei pormestarikandidaateille asetettu minkäänlaisia kelpoisuusvaatimuksia päätoimiseen pormestarin virkaan. Jos valituksi tulisi epäsoveliaita henkilöitä, tulisi tämä kunnalle kalliiksi. Tarvittava asiantuntemus jouduttaisiin nimittäin tällaisessa tilanteessa ostamaan ulkopuolelta. Tällaiset pelot ovat kuitenkin niin Nordrhein-Westfalenissa, Baden-Württembergissä kuin Baijerissakin osoittautuneet aiheettomiksi ja osoittaneet, etteivät oikeudellisesti asetetut kelpoisuusvaatimukset ole tarpeellisia. Valitsijat – kunnan asukkaat – huolehtivat itse siitä, että tehtäviin valitaan laadukkaita hallinnon ammattihenkilöitä. Jos asukkaat kuitenkin haluavat valita ei-ammattihenkilön, on sekin heille mahdollistettava.

Eteläsaksalaisten osavaltioiden yli 50 vuoden kokemukset osoittavat yleisemminkin pormestareiden korkeaa ammatillista ja laadullista tasokkuutta.<sup>27</sup> Mahdollista on myös asettaa kunnallislainsäädännössä pormestarille tietyt kelpoisuusvaatimukset (toisin kuin edellä kuvatuissa eteläsaksalaisissa osavaltioissa). Esimerkiksi Schleswig-Holsteinin

---

27. Ks. näin esim. Wollmann 2003, s. 135.

osavaltion kunnallislain 57 §:n 2. kappaleen mukaan pormestarilta edellytetään tarpeellista soveltuvuutta, kykyä ja asiantuntemusta. Kyseisellä kelpoisuusvaatimuksella on näin huolehdittu siitä, että niin sanotut huvikseen hakijat voidaan syrjäyttää. Tästä on myös konkreettisia esimerkkejä Schleswig-Holsteinin hallinto-oikeudesta.<sup>28</sup>

Tämän lyhyen saksalaisen taustan esittelyn jälkeen on syytä palata oman maamme tilanteen arviointiin. Kärjistäen voidaan oman maamme vastuusuhteita johtamisessa luonnehtia organisoidun vastuuttomuuden järjestelmäksi.

Nykymuotoista kunnallista johtamisjärjestelmäämme on luonnehdittu myös kolmen keisarin valssiksi, jossa osallistujina ovat valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja (kunnanjohtaja Risto Koiviston luonnehdinta). Tilannetta voi myös kuvata eräänlaisena ”Bermudan kolmiona”, johon ovat hävinneet valtuuston puheenjohtajan, kunnanhallituksen puheenjohtajan, kaupunginjohtajan ja johtavien valtuustoryhmän puheenjohtajien vallankäyttö ja vastuullisuus.<sup>29</sup>

Pitäisikö sitten äänestämällä voida vaikuttaa myös muuten kuin valtuuston koostumukseen, esimerkiksi kunnan johtohenkilön valintaan? Toistaiseksi se ei ole mahdollista kuntalain perusteella. Pormestarin valitsee kuntalain 24 §:n mukaisesti valtuusto. Keskeisenä vasta-argumenttina suoralla vaalilla valittavaa pormestaria kohtaan on tuotu esille se, että näin vahingoitettaisiin valtuustolle kuuluvaa johtavaa asemaa. Hallituksen esityksessä asia ilmaistiin näin:

”Pormestarisäännösten toteuttamisvaihtoehtona olisi pormestarin valinta suorilla kansanvaaleilla. Tämä kuitenkin vahvistaisi pormestarin asemaa suhteessa valtuustoon ja siten entisestään vahvistaisi kunnanhallituksen ja heikentäisi valtuuston asemaa. Mikään kunta ei ole esittänyt pormestarin valitsemista suoralla kansanvaalilla. Valtuuston valitsema pormestari näyttää tällä hetkellä soveltuvan paremmin suomalaiseseen kunnallishallintoon kuin suorilla kansanvaaleilla valittu pormestari.”<sup>30</sup>

28. Borchert 1999, s. 226.

29. Koivisto 2007, s. 334. Ks. työnjaosta esim. Ryyänen – Majjala 2003.

30. HE 8/2006 vp. s. 16.

Tällainen vaara valtuuston aseman edelleen heikkenemisestä on luonnollisesti mahdollinen. On kuitenkin mahdollista nähdä asia myös toisin. Ensimmäinen peruste on hallintososiologinen. Itävaltalaisen kokemusten mukaan tosiasiallinen pormestarin poliittinen painoarvo nimittäin riippuu ensisijaisesti hänen persoonastaan, ammatillisesta kyvykkyydestään, hänen poliittisista ja muista suhteistaan, paikkakuntasidoksestaan ja asemastaan poliittisessa puolueessa. Pormestarin ”vahvuus” voi näin ollen vaihdella eri kunnissa. Kuntaorganisaatio voi myös luoda edellytykset, joiden perusteella pormestarin poliittinen painoarvo voi muodostua vahvemmaksi tai heikommaksi.<sup>31</sup>

Itävaltalaisen kokemusten katsotaan myös osoittavan sen, ettei järjestelmä muuta kuntaorganisaation kansanvaltais-edustuksellista järjestelmää. Valtuuston asema ylimpänä kunnallisen itsehallinnon orgaanina pysyy koskemattomana. Myös suoralla vaalilla valittu pormestari on toiminnoissaan alisteinen valtuuston poliittiselle tahdolle.<sup>32</sup> Suoralla vaalilla valitun pormestarin ja valtuuston välisen konfliktin tilanteessa valtuusto on vahvemmassa asemassa. Samat edellytykset vastuunjaossa pätevät Suomessakin. Seuraavassa kysymystä tarkastellaan eritellymmin.

Pormestarin suoran vaalin käyttöönoton voidaan katsoa noudattavan yleisiä demokratiapoliittisia tavoitteita kuntatasolla. Suora vaali nimittäin elävöittää vaaleja äänestysmahdollisuuksien henkilöitymisen kautta ja voi näin vahvistaa passiivisten kansalaisten kiinnostusta. Suoran vaalin käyttöönoton keskeisenä tavoitteena on pidetty kansalaisten kiinnostuksen herättämistä kunnallispolitiikkaan. Ehdokkaat joutuvat esittelemään ”politiikkaohjelmansa” ja näin kilpailu pormestarin tehtävästä on avoimempi. Tässä on suoran vaalin merkittävä vaikutus kunnallisen kansanvallan vahvistamisen mahdollistajana.<sup>33</sup>

Selvää on, että suoralla vaalilla valitun pormestarin vahva asema edellyttää vallan kontrollia, vastapainoa.<sup>34</sup> Se tapahtuu ennen muuta valtuustolle pidätetyn päätösvallan kautta. Kuntalain 13 § tarjoaisi nykyisessä muodossaan riittävän sääntelyn valtuuston päätösval-

---

31. Trauner 2001, s. 198–199.

32. Trauner 2001, s. 201.

33. Trauner 2001, s. 202 ja 220.

34. Ks. von Arnim 1997, s. 754.

lalle. On kuitenkin huomattava, että tosiasialliset valtasuhteet voivat kunnalliskulttuurista riippuen vaihdella säädetyn lain antaessa ainoastaan välttämättömät reunaehdot. Tämä on selvästi havaittavissa jo nykyisissäkin hallinnon organisoinnissamme. Vahva virkajohtajakin kykenee saattamaan näkemyksensä läpi valtuustossa.

Valtuuston ja suoralla vaalilla valitun pormestarin välisessä suhteessa kysymykseksi nousee pormestarin erottamismahdollisuus. Lähtökohtana kysymyksen tarkastelussa on pidettävä sitä, ettei demokratian olemuksen kanssa ole sopusoinnussa mahdollisuus erottaa kansalaisten suoraan valitsemaa toimijaa ennen hänen toimikautensa päättymistä. Tällainen mahdollisuus kuitenkin voi olla tarpeen ja kansainvälisessä lainsäädäntökäytännössä mahdollisena pidetty. Esimerkiksi Itävallassa menettely on sidottu valtuuston tekemään epäluottamusaloitteeseen. Sen perusteella kunnan asukkaat sitten äänestyksen kautta päättävät mahdollisesta erottamisesta. Toisaalta myös suoralla vaalilla valittu pormestari itse on joka hetki oikeutettu vapaaehtoisesti eroamaan tehtävästä.<sup>35</sup>

Suoran vaalimenettelyn käyttöönoton vaikutukset ovat merkittävältä osin riippuvaisia valtuutetuista ja valittavan pormestarin henkilöstä. Näin on kaikessa ihmisten toiminnassa. Periaatteellisesti katsoen suoraa vaalia voidaan pitää mielekkäänä vain sellaisin reunaehdoin, joiden mukaan pormestari kehittyy yhteistyökykyiseksi valtuuston partneriksi, ei sen vastapelaajaksi. Tätä kumppanuuden vaatimusta on aiheellisesti korostettu sekä kansainvälisessä että kotimaisessa tutkimuksessa.<sup>36</sup>

Rajanvetoa asioihin, joissa käytetään myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa (toisin sanoen poliittisluonteista harkintaa) ei ole helppoa tehtävissä. Tällaista toimivaltaa on delegoinnin johdosta siirtynyt entistä suuremman määrän valtuuston ja muun luottamushenkilöorganisaation ulkopuolelle. Tässä juuri on ongelman ydin, puutteellinen tarkoituksenmukaisuuskysymysten ratkaisua koskeva vastuullisuus. Pormestarijärjestelmässä on olennaista se, että nykyjärjestelmään piilotettu vallankäyttö vastuutetaan myös tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta.

35. Trauner 2001, s. 218–219.

36. Esim. Heuru: Perustuslaillinen kunnallishallinto 2006, s. 409.

Kaikki kunnan toimijatahot – politiikka eli luottamushenkilöorganisaatio, hallinto eli virkakunta ja palveluja toteuttavat – harjoittavat periaatteessa yhteisesti kunnallista johtamista kaikissa sen kolmessa ulottuvuudessa: normatiivisessa (eli yleisten tavoitteiden määrittelyssä), samoin kuin strategisessa ja operatiivisessa johtamisessa. Tästä seuraa vaatimus kunkin tahon roolin selkeyttämisestä. Poliitiikka kehittää ensisijaisesti poliittisia ohjelmia, tekee perusratkaisut ja asettaa reunaehdot. Arkipäivän yksittäisratkaisujen parissa se toimii vain poikkeustapauksissa. Mutta olisi järjetöntä yrittää estää politiikkaa puuttumasta myös operatiiviseen johtamiseen. Tällainen vaatimus olisi ristiriidassa kansanvaltaperiaatteeseen kuuluvan kokonaisvastuun kanssa. Operatiivinen toiminta puolestaan on strategisten ja normatiivisten reunaehtojen sisällä hallinnon ja sen osien ydinaluetta. Sen lisäksi operatiivisella toiminnalla on tärkeä tehtävä normatiivisten kehityspolkujen ja strategioiden työstämisessä. Perustavaa laatua olevat normatiivisen ja strategisen johtamisen ratkaisut kuuluvat kuitenkin politiikalle.

Johtamista on siksi tarkasteltava prosessina, johon kuuluu monenlaisia toimintoja, rooleja ja tehtäviä. Ei voida täsmällisesti erotella päätöksentekoa valmistelusta, kuten nykyjärjestelmämme uskottelee. Pormestari kokoaa byrokratian piilossa olevan vallankäytön havaittavaksi ja vastuulliseksi kokonaisuudeksi.

Suuri epäily näyttää kohdistuvan pormestariehdokkaiden henkilöön. Kansainvälisten kokemusten mukaan suora vaali pitää pormestariä nöyrinä kuntalaisten suuntaan. Mutta ei se tee heistä tahdottomia. Monet konkreettiset tulokset osoittavat, että he ovat aikaansaavia. Tätä osoittaa myös se, että heidät yleensä valitaan useiksi kausiksi peräkkäin. Edellä kuvatut esimerkit osoittavat, että useimmiten heillä on myös korkea koulutus. Puoluepoliittinen tausta ei suinkaan ole edellytys, sillä esimerkiksi niin sanottujen vapaiden valitsijoiden listoilta on tehtävään tullut yhä enemmän pormestareita.

## Suomalainen pormestari

Kuntalain 24 §:n mukaan pormestari on vaihtoehtoinen kunnanjohtajan viralle. Pormestari toisin sanoen hoitaa myös kunnanjohtajalle kuuluvat tehtävät. Tässä – kuten edellä on todettu – on kuntalain muutoksen tärkeä merkitys. Johtamisfunktiot ovat samalla henkilöllä. Pormestari on paitsi hallinnon johdosta ja valmistelusta vastaava, myös kunnanhallituksen puheenjohtaja. Tehtäväyhdistelmä antaa hoitajalleen vahvan vaikutusvallan ja mahdollisuuden viedä asioita haluamaansa suuntaan. Kunnanhallituksen puheenjohtajuutta on nimittäin luonnehdittu käytännössä tärkeimmäksi luottamushenkilöasemaksi kunnassa.

On myös toisenlaisia pormestarijärjestelmiä. Yleisimpänä voidaan pitää mallia, jossa pormestarin on oltava valtuutettu ja samalla myös valtuuston puheenjohtaja.<sup>37</sup> Monissa maissa hän on samalla valmistelevien valiokuntien puheenjohtaja.

Tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaista kerätä kokemuksia kuntalain nyt mahdollistamasta pormestarimallista. Pormestarin (samoin kuin mahdollisen apulaispormestarin) vaalikelpoisuus muodostuu varsin laaja-alaiseksi ja laki jättää kunnalle mahdollisuuden tarkemmin päättää siitä, millaisia lisäehtoja se asettaa valittavalle pormestarille (ja apulaispormestarille). Hallintovaliokunnan mielestä tämä on perusteltua ja kunnallisen itsehallinnon huomioon ottava lähtökohta.<sup>38</sup>

Ongelmallinen seikka tässä on valittavien valtuuston päätösvalan varaan jätetty vaalikelpoisuuden rajaamismahdollisuus valtuuston jäseniin (kuten Tampereella alkuvaiheessa on päätetty). Tätä on perusteltu sillä, että valtuutetut ovat saaneet mandaattinsa suoraan kunnan asukkailta. Tätä ei voida kiistää, mutta on huomattava, että mandaatti on saatu valtuutetun tehtävään ja vain siihen.<sup>39</sup>

On myös käytännöllisiä syitä asian arviointiin. Suuremmissa kaupungeissa valtuutettujen joukosta luonnollisesti on tarjolla laaduk-

37. Tunnettu kunnallisoikeustieteilijä Franz-Ludwig Knemeyer on 70-vuotishaastattelussaan painottanut sitä, että pormestarin ei tule olla pelkästään hallinnon päällikkö, vaan myös valtuuston puheenjohtaja. Ks. Bayerische Gemeindezeitung 23.4.2007.

38. HaVM 6/2006 vp., s. 4.

39. Heuru 2006, s. 408.



kaita kandidaatteja tehtävään. Mutta soveltuuko vastaava kuitenkin pienehköihin kuntiin, ei suinkaan ole itsestään selvää? Siksi voisi olla perusteltua sallia myös muiden kuin valtuutettujen valinta pormestariksi. Mutta tästä seuraa luonnollisesti kysymys siitä, miten tällainen henkilö voi olla poliittinen johtaja. Ei hän voikaan sitä valtuuston valitsemana olla – hänellä on pelkästään välillinen vaalimandaatti. Tosin sama tilanne on nykymuotoisella kunnanhallituksen puheenjohtajalla. Sen sijaan suoralla vaalilla valittuna sanottu edellytys täyttyy kansanvallan näkökulmasta puhtaammin. Kun esimerkiksi toisessa kunnassa jo toiminut pormestari hakeutuu toiseen kuntaan, kykenee vakuuttamaan kunnan asukkaat vaalissa ja tulee valituksi, täyttyvät pormestarijärjestelmän perusehdot: valtakirja kunnan asukailta, määräaikaisuus ja sekä virka- että poliittisen johtamisen yhdistyminen (toisin sanoen kuntalain mukaisen kunnanjohtajan tehtävien ja kunnanhallituksen puheenjohtajuuden hoitaminen).

Mahdollisuudesta valita pormestari toisesta kunnasta nousee luonnollisesti esiin kysymys, eikö pormestarin tarvitse olla kunnan asukas. Kuntalain muutoksen käsittelyssä lähes perusteluitta ohitettu seikka on se, ettei pormestarin kotipaikan tarvitse olla kunnassa. Kuntalain 32 a §:n mukaan pormestariksi voidaan valita myös henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen tai jonka kotikunta kunta ei ole. Laki antaa valtuustolle ainoastaan mahdollisuuden edellyttää pormestarilta valtuuston jäsenyyttä, jolloin hän luonnollisesti on kunnan asukas. Koska kunnallinen itsehallinto perustuu perustuslain ja kuntalain mukaisesti asukkaiden itsehallintoon, on luottamushenkilöaseman näin merkittävää mahdollista avaamista muille kuin kunnan asukkaille pidettävä erittäin huonosti tähänastiseen kunnallisoikeudelliseen järjestelmään soveltuvana.<sup>40</sup> Tähän Hirvosen ja Mäkisen kommentaarissaan esittämään näkemykseen on täysi syy yhtyä. Eikö siis sanottu sulje pois sen mahdollisuuden, että pormestariksi voitaisiin valita myös muun kunnan asukas? Näin ei asia kuitenkaan ole. Ongelma on luonnollisesti hoidettavissa niin, että pormestari muuttaa

40. Kalervo Hirvonen – Eija Mäkinen: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely, Helsinki 2006, s. 38–39. Hirvonen – Mäkinen s. 41: ”Varsin pitkälle valmistelu- ja päätösvalan irrottamisessa kunnan asukkuudesta on edetty, kun kunnan johdossa luottamushenkilönä toimivalta pormestariltakaan ei lain nojalla vaadita kunnassa asumista.”

uuden kuntansa asukkaaksi, jolloin hän vasta on vaalikelpoinen pormestarin tehtävään kuuluvan kunnanhallituksen puheenjohtajuuden hoitamiseen. Tätä on pidettävä vaalin vahvistamisen edellytyksenä. Vaikka siis kuntalain muutoksen yhteydessä ei laissa nimenomaisesti pormestarin edellytetä asuvan kunnassa, on kyseinen vaatimus niin vahvasti itsehallintoperiaatteeseen nojaava, että lain aukkokohtadasta ei voida vetää sellaista johtopäätöstä, että pormestari voisi valintansa jälkeen ja tehtävän vastaanotettuaan olla muun kuin johtamansa kunnan asukas.<sup>41</sup>

Suora, kuntalaisten suorittama pormestarin valinta on – kuten edellä on todettu – ainakin toistaiseksi Suomessa toteutumaton mahdollisuus. Perusteluina on nostettu esille erityisesti se, että maamme kunnallishallinto nojaa edustukselliseen demokratiaan. Suora demokratia, jota lainsäädännöllä on viime vuosien kuluessa vahvistettu, voi olla merkitykseltään ainoastaan täydentävää. Tästä syystä valtuuston on voitava tehdä merkittävimmät ratkaisut kunnassa. Pormestarin valintaa pidetään tällaisena.<sup>42</sup> On kuitenkin selkeästi todettavissa, että paine suoran demokratian keinojen vahvistamiseen lisääntyy. Tätä osoittavat – kansalaisten asenteiden muutoksen ohella – esimerkiksi maassamme vireillä olleet kehittämishankkeet (osallisuushanke, kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja oikeusministeriön kansanvalta-verkkosivujen muodossa toimiva hanke).

Seuraavien vuosien keskeinen tehtävä sekä ylikansallisesti että kansallisesti on poliittisten instituutioiden uudelleenmuotoilu. Parin viime vuosisadan kuluessa on kehitetty tietyt valtion politiikan ja demokratian mallit. Nyt on ryhdyttävä näiden mallien perustavaa laatua olevaan uudistamiseen. Uudessa maailmassa mallit on keksittävä uudelleen. On kolme prosessia, jotka ovat yhteydessä toisiinsa: globalisaatioprosessi, eurooppalaistumisprosessi ja informalisointiprosessi.<sup>43</sup> Tarkasteltavana olevan aiheen kannalta viimeksi mainittu on mielenkiintoisin. Se mahdollistaa uusien politiikan muotojen, mutta myös instituutioiden synnyn. Siksi myös demokratiamalli on kehi-

---

41. Samoin Heuru: Pormestari, Edilex 2006, s. 10.

42. Heuru, Edilex 2006, s. 8.

43. Prisching 2005, s. 237–239.

tettävä uudelleen. Tämän muutoksen paineissa ankkuroituminen perinteiseen edustukselliseen demokratiaan yksinomaisena asukkaiden itsehallinnon toteuttamismuotona jää väistämättä jalkoihin.

Pormestarijärjestelmään siirtymistä voi pitää sinettinä irti otolle vanhasta valtiokeskeisestä kunnallisesta toiminnasta. Siinä kuntien tuli toimia suhteellisen yhdenmukaisesti valtion ohjauksessa. Senkaltaisessa toiminnassa korostuivat virkamieshyveet, säännösidonnaisuus ja oikeusvarmuus. Itsehallintoulottuvuus oli vain välttämätön reunaehto. Virkajohtajat olivat näin ollen omiaan tähän rooliin. Kunta on kuitenkin ennen muuta paikallinen yhteisö. Sillä on oikeus paikalliseen politiikkaan, oman yhteisönsä kehittämiseen ja asukkaiden hyvinvoinnista vastaamiseen (kuten kuntalain 1.3 §:ssä edellytetään). Tällaisten paikallisten kysymysten muotoilu, ratkaisu ja toteuttaminen edellyttää erilaisten vaihtoehtojen työstämistä, vuorovaikutusta, sekä ehdotusten ja ratkaisujen riittävää perustelemista tarvittavan hyväksynnän – legitimitetin – saavuttamiseksi. Siksi tämän yhteisön johdossa on oltava poliittisen johtajan, joka on kaikilta osin vastuussa suoraan kuntansa asukkaille. On siis kyse merkittävästä hallintokulttuurisesta muutoksesta.

Tampereen (ja sittemmin myös Pirkkalan) avaus on tarjonnut hyvän mahdollisuuden järjestelmän mahdollisten ongelmakohtien tarkasteluun. Tärkeää on edetä nyt avatulla tiellä.

Seuraava vaihe on suoran vaalin käyttöönoton mahdollistaminen toteuttamalla se tulevassa kuntalain muutoksessa. Euroopan neuvosto on edellä esitellyssä suosituksessaan todennut, että hallinnon johtajan (pormestarin) tulisi olla suoralla vaalilla valittu. Vain sitä kautta toteutuu kansanvallan peruseriaate vallankäytön kontrollista kunnissa. On selvää, että tässäkin mallissa johtaja on alisteinen valtuustolle. Tätä toimeenpanovallan alisteisuutta valtuustolle edellyttää myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja.

Suoran vaalin käyttöönottoa voidaan monista syistä johtuen pitää väistämättömänä. Se vastaa ajan henkeä ja kansalaisten ajattelua. Tässä ajan hengellä tarkoitetaan jo vuosien kehityksen ilmauksena nähtyä kansalaisten irtaantumista puoluelojaalisuudesta ja ryhmämentali-

teetista. Puolueet ovat Suomessa samoin kuin monissa muissakin maissa heikommin kuin milloinkaan kykeneviä kytkemään äänestäjiä tiukasti yhteyteensä.

Suoran vaalin ohella toinen arvioitava kysymys on pormestarin toimikauden pituus. Kuntalain säännösten mukaan se voi olla enintään valtuuston vaalikauden mittainen. Pitkäjänteiselle toiminnalle asetettavien edellytysten turvaamisen näkökulmasta katsottuna toimikausi voi osoittautua liian lyhyeksi. Se poikkeaa myös useimmista kansainvälisistä malleista.<sup>44</sup>

---

44. Esimerkiksi Baden-Württembergin osavaltiossa toimikausi on 8 vuotta, valtuuston toimikauden ollessa 5 vuotta. Saksassa on 12 osavaltiossa pormestarilla ja valtuustolla erimittaiset toimikaudet. Ks. Informationen zur politischen Bildung Nr. 242/2006, s. 41.

## **IV DEMOKRATIAN HAASTE**

### **Politiikan oikeudellistuminen**

Euroopan unionin antamat yhteisösäännösten monet esimerkit riittävät kuvaamaan kehitystä, jota voidaan luonnehtia politiikan oikeudellistumiseksi. Poliitikoilla ei olisi enää monopolia tärkeisiin poliittisiin päätöksiin. Rajoitetusti tämä luonnehdinta pätee myös kunnallispoliittiseen päätöksentekoon perusoikeussääntelyn jälkeen. Kehitys on peruslinjaltaan ollut samansuuntaista kaikissa läntisissä maissa, joissa oikeudellisille orgaaneille on siirtynyt lisääntyvästi poliittista valtaa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen rooli on tässä kehityksessä luonnollisesti mainittava.

Tätä kehitystä on muun muassa Ruotsissa pohdittu siltä kannalta, mitä talouden ja ”ruotsalaisen mallin” yleinen heikkeneminen merkitsevät. Ruotsalaisella mallilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että demokratian ymmärretään toteutuvan poliittisten enemmistöpäästösten, suuren julkisen sektorin ja keskitetyn järjestelmän muodossa. Muutoksen seurauksena kiinnostus kohdistuu nyt muihin valtiosääntöisiin ratkaisumalleihin kuin rajoittamattomaan vallan keskitykseen poliittisille orgaaneille. Mahdollista on, että kiinnostus palaa puhtaasta parlamentarismista, kansansuvereniteetista ja enemmistövallasta valanjaon, lainsäädännön kontrollin ja tuomioistuinten vallan, samoin kuin yksilön ja vähemmistöjen oikeuksien suojan toteuttamisen ja vahvistamisen suuntaan. Eräässä puheenvuorossa on todettu, että nyt olisi aika murtaa traditionaalinen ruotsalainen näkemys, eikä

pelkästään alistua oikeudellistumiseen eräänlaisena välttämättömänä tosiasiana, vaan kytkeä se uuteen kehitykseen.<sup>1</sup>

Oikeudellistuminen aktualisoi kysymyksen siitä, millainen demokratiakäsitys on ”oikea”. Perinteinen ruotsalainen demokratiakäsitys – suomalaisen tavoin – nojaa kansansuvereniteettiin, parlamentarismiin ja enemmistön valtaan. Ruotsi – Suomen tavoin – on aivan viime aikoihin saakka ollut keskitetysti hallittu, vahvasti yhtenäinen ja homogeeninen kansallisvaltio. On tuskin mikään sattuma, että toisenlaiset valtiosääntöiset mallit – vallanjakoperiaate ja vahva tuomioistuINVALTA – kehittyivät ensiksi liittovaltiorakenteisissa maissa, joissa oli vahvoja osavaltioita. Mutta viime aikoina vastaava tendenssi on ollut havaittavissa myös traditionaalisesti keskitetyissä valtioissa, kuten Ruotsissa, Tanskassa ja Ranskassa. Tätä kehitystä on osaltaan varmasti ollut tukemassa Euroopan unionin jäsenyys. Ruotsissa ilmestyi jo yli vuosikymmen sitten Ruotsin kunnallisliiton kustantamana keskustelujulkaisu, jossa nostettiin esille vaatimus perinteisen yhtenäisvaltiollisen poliittisen filosofian hylkäämisestä. Tilalle ehdotettiin otettavaksi tietty federatiivinen painotus.<sup>2</sup>

Tämä keskustelu yhtenäisvaltion roolin purkamisesta, tai ainakin keventämisestä ja vallanjakoperiaatteen omaksumisesta ei juuri ole rantautunut Suomeen.<sup>3</sup> Muutaman vuoden takaisessa perustuslain kokonaisuudistuksessa siitä ei ollut merkkiäkään. Päinvastoin uudistuksen tavoiteltuna ja toteutuneena muutoksena kiiteltiin parlamentarismien vahvistumista.

On vaikea nähdä perustuslailliseen järjestelmäämme olennaisena osana kuuluvan kunnallisen itsehallinnon reaalisen sisällön säilyvän edellä tarkasteltujen muutosten paineissa ilman että omaksumme myös Suomessa piirteitä uudesta demokratiakäsityksestä ja siihen liittyen vallanjakoperiaatteesta. Ongelma kunnallisen itsehallinnon kannalta on siinä, että perustuslain 121 § antaa eduskunnalle liki vapaan mandaatin päättää kuntien asemasta lainsäädännön kautta. Tämän ongelman työstämiseen

---

1. Nergelius 1999, s. 56–58.

2. Lokal demokrati – möjlighet eller hot? 1995, s. 32–33.

3. Ks. kuitenkin esim. Husa 2004, s. 242–243 ja Ryyänen 2004, s. 51–52.

Ruotsin tavoin olisi Suomessakin tarve: miten luodaan vaikuttavampia faktisia rajoituksia perustuslaissa tälle kuntia koskevalle sääntelyvallalle.<sup>4</sup>

## Perustuslain tarkistamistarve ja kunnallinen itsehallinto

Perustuslaki on lakien laki. Se sisältää valtion ja yhteiskunnan kannalta keskeiset yhteiskuntapoliittiset arvot, periaatteet ja päämäärät.

Pääministeri Vanhasen II hallituksen (2007) hallitusohjelmaan sisältyy lausuma, jonka mukaan arvioidaan vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain toimivuutta. Perustuslain mahdollista muuttamista varten asetetaan parlamentaarinen ohjausryhmä. Toisaalla hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi kustannustehokas ja toimiva kunta- ja palvelurakenne.

Hallituksen käynnistämää perustuslain arviointia voi pitää monista syistä perusteltuna. Kun nykyinen perustuslaki perustuu varsin pitkälti yli 10 vuotta sitten tapahtuneeseen valmisteluun, on moni asia – kunnallisen itsehallinnon ohella – muuttunut varsin merkittävällä tavalla. Toisaalta perustuslailla ei aikanaan edes ollut kovin kunnianhimoisia tavoitteita. Kuten sen valmisteluasiakirjoissa todettiin, oli tarkoituksena pelkästään ”korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien”<sup>5</sup>.

Yhdentymiskehitykseen liittyvien seikkojen vaikutusta valtion ja koko julkisen sektorin rooliin on viime vuosina selvitetty liki kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa (kuten Ruotsissa Ansvarskommittén, Saksassa federalismikomissio ja Itävallassa Österreich-Konvent). Vastaavankaltaista laaja-alaista valtion toiminnan tarkastelua ei Suomessa ole tehty. Sellaista ei tapahtunut edes 1990-luvun perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Keskeinen huomio muutoksissa kohdistettiin ylimpien valtioelinten välisiin toimivaltasuhteisiin. Myös muutoin valtionhallinnon uudistamisessa on ollut kyse enemmänkin sinänsä tärkeiden yksittäiskysymysten kehittämisestä (kuten tietoyhteiskunta tai kansalaisvaikuttaminen), tai teknisluonteisesta yksityiskohtien

4. Torngren 2004, s. 60 ja Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd 2007, s. 53–57.

5. Perustuslaki 2000. KM 1997:13, s. 10.

hiomisesta, ei periaatteellisemmista muutoksista. Tämä staattisuus on silmiinpistävää jo sen vuoksi, että yhdentymiskehityksen alkuvaiheessa 1990-luvun alussa nähtiin eurooppalaisten vaikutusten muuttavan perustavaa laatua olevalla tavalla kansallisen valtiollisen hallintotoiminnan dogmatiikkaa ja käytäntöä.<sup>6</sup>

Nykyisen perustuslain merkityksestä kansalaisten ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on kahdenlaisia käsityksiä. Yhtäältä katsotaan sen vahvistaneen kunnallista itsehallintoa ottamalla 121 §:ään itsehallinnon reunaehdoiksi kunnan aseman lakiperusteisuuden ja kunnan verotusoikeuden. Näiden vaatimusten voimassaolosta jo ennen perustuslain voimaantuloa tosin ei juuri ollut epäselvyyttä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Mutta toisaalta on perustellusti voitu katsoa kunnallisen itsehallinnon jääneen vaille riittävää huomiota.<sup>7</sup> Perustuslain uudistuksella myös kavennettiin itsehallintoa esimerkiksi perusoikeusajattelun vahvistumisen myötä tai kunnille perinteisesti kuuluneen norminantovallan rajoittamisella, tai jättämällä olennaisia kysymyksiä vaille sääntelyä (kuten rahoitusperiaate). Tätä kautta on seurannut kuntien vahvistunut alisteisuus lainsäätäjän ja valtionhallinnon suuntaan. Perustuslain ilmaiseman itsehallintokäsityksen kapeus suhteessa eurooppalaiseen itsehallintoihanteeseen ja -käytäntöön alkaa myös olla huolestuttava. Vertaailua voi tehdä vaikkapa Itävallan liittotasavallan perustuslakiin, joka sisältää itsehallinnolle yksityiskohtaiset suojasäännökset. Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa ja sitä täydentävissä Euroopan neuvoston suosituksissa edellytetty kunnallisen itsehallinnon ala, toimintavapaus ja oikeussuoja ovat olennaisesti syvällisempiä. Tähän eroon palataan vielä tuonnempana.

Maamme kunnallishallinnon asemaa pidetään monissa puheenvuoroissa mallikelpoisena esimerkkinä muille maille subsidiariteetti-

---

6. Esim. valtioneuvoston selonteko eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle (9.1.1992) s. 26.

7. Näin esim. Jan-Magnus Jansson: *Från Regeringsformen till Grundlagen* (Helsingfors 2000) s. 42 ja 147, Aulis Pöyhönen: *Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa?* Lakimies 5/2001 s. 872–875, Erkki Mennola: *Kunta yksityisoikeudellisena toimijana*, kirjassa *Kuntien oikeus itsehallintoon* (Tampere 2002) s. 58 ja Aimo Ryyänen: *Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot* (Helsinki 2004) s. 85–116.



eli läheisyysperiaatteen käytännön ilmauksesta. Sitä se eittämättä kuntien yhteiskunnallisen vastuun laajuuden näkökulmasta on. Mutta kääntöpuolena on se, ettei maassamme oikein ole sisäistetty tuon periaatteen tarkoitusta. Periaate on ikään kuin uutena tullut eteemme ensiksikin Euroopan unionin perussopimusten ja toisaalta Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta. Voimassa olevassa perustuslaissamme ei tästä ajattelusta näy jälkeäkään. Periaatetta tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

1980-luvulla sanottiin, että asetukset ovat kunnallisen itsehallinnon vihollinen numero 1. Nyt – perustuslain korostaessa aiempaa enemmän eduskunnan asemaa – voi sanoa, että kuntien tehtävistä ja velvoitteista yksiselitteisesti säättävät erityislait ovat kunnallisen itsehallinnon vihollisia numero 1. Itsehallintoon olennaisena osana kuuluvan vapaan tehtäväpiirin – ”yleistoimialan” – merkitys on monissa kunnissa supistunut olemattomiin. Valtion määräämät tehtävät ajavat ohi. Tämä kritiikki voi tietysti herättää kummastusta. Pitäähän eduskunnalla olla oikeus säätää myös kunnan tehtävistä. Kritiikin perusteina voi kuitenkin viitata vaikkapa Ruotsin kunnallista itsehallintoa koskevaan Euroopan neuvoston maa-arvioon vuodelta 2005. Ruotsia koskeva kongressin suositus<sup>8</sup> on mielenkiintoinen suomalaisestakin näkökulmasta. Siinä pidetään valitettavana tendenssiä, jonka mukaisesti annetaan yhä enemmän yksityiskohtaista valtiollista sääntelyä kunnallisasioissa. Tätä pidetään valtion sekaantumisena kunnallisiin asioihin. Vieläkin selkeämmin tämä tuomitaan lainsäädännön lisääntymisen osalta. ”Oikeuksia” luovan lainsäädännön lisääminen ei toteuta oikeaa tasapainoa kansalaisten oikeuksien ja kuntien velvoitteiden välille, jotta palvelut voitaisiin tarjota paikallisyhteisön tarvekokonaisuus huomioon ottaen. Perustuslain 8-luvun sääntely tarjoaa lainsäätäjälle mahdollisuuden sekaantua kuntien ja landstingien asioihin varsin yksityiskohtaisesti. Tätä pidetään raportissa saman hallitusmuodon sääntelemän itsehallintoperiaatteen vastaisena.

Yksityiskohtaisen tehtäviä koskevan sääntelyn ongelmallisuus asukkaiden itsehallinnon kannalta on kuitenkin ilmeinen Ruotsin ohella myös Suomessa. Itsehallinnon erityinen funktio demokratias-

8. Ruotsin kunta- ja aluedemokratiaa koskeva kongressin suositus CG (12) 7, Recommendation 163 (2005), 12. täysistunto 2005.

sa ja hyvinvointivaltiossa on antaa harkintavalta vaaleilla valituille paikallisille asukkaiden edustajille käytettävissä olevien resurssien ja olemassa olevien tarpeiden välisen suhteen ratkaisemiseksi. Kuntien on kannettava sekä taloudellinen että poliittinen kokonaisvastuu. Niiden on tehtävä priorisointeja, jotka perustuvat poliittiset asiakokonaisuudet ja sektorirajat ylittävään kokonaisarviointiin. Perustuslain toimuuden arvioinnin yhteydessä joudutaan väistämättä punnitsemaan perusoikeussäännösten ja kunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn oikeaa suhdetta. Vastakkain ovat kuntien vastuu kokonaisuudesta ja kansalliset hyvinvointitavoitteet.

Vastuu julkisten palveluiden ja perusoikeuksien toteuttamisesta on yhteinen: valtion ja kuntien. Jos vaatimukset uhkaavat eräänlaisen luottokorttipolitiikan (tilaa nyt, maksa myöhemmin) harjoittamisella suistaa kunnallisen itsehallinnon talousperustan kestävämmään tilaan, on korjausliikkeen aika. Toisaalla arvioidaan sitä, onko vireillä olevasta kunta- ja palvelurakennemuutoksesta tällaisen korjausliikkeen onnistuneeksi toteuttajaksi. Ennemminkin edellytyksenä on pidettävä hyvinvointiyhteiskunnan uudelleen mitoittamista. On selvää, että ministereiltä, kansanedustajilta tai keskeisiltä valtion virkakunnan edustajilta tätä aloitetta on turha odottaa. Poliitiikan toiminta edellyttää prosessin ruokkimista uusilla tuotteilla, joiden hintalappua ei tarvitse ensisijaisesti tuijottaa. Valtion virkakunta puolestaan osoittaa kykenevyytensä tarjoilemalla ideoinnin muodossa poliittiselle järjestelmälle hyvää tarkoitettavia palveluja. Kuka siis tarkkailisi hyvinvointiyhteiskunnan maksusaldoa? Kunnat luonnollisesti, mutta ääni ei kannan lainsäädäntöprosessiin saakka. Vastaukseksi jää vain kuntien etujärjestö, Kuntaliitto.<sup>9</sup>

Kuntaliitto on antanut tätä koskevan kannanmäärittelyn syksyllä 2007 (muistio: Perustuslakiarviointi ja kunnat, 13.11.2007). Siinä todetaan muun ohella, että ”/p/idämme tärkeänä, että perustuslakiarvioinnin yhteydessä arvioidaan, millä tavoin perustuslain 121 §:ään sisältyvä rahoitusperiaate turvataan myös käytännössä joko perustuslain säännöstä täsmentämällä tai riittävän täsmällisellä tavalisella lainsäädännöllä. Kunnan itsehallinnon ytimeen kuuluu, miten

9. Ks. näin Puumalainen: Vastuuta hyvinvoinnista takaisin valtion harteille, Kuntalehti 11/2005.

kunnille varmistetaan itsenäinen taloudellinen päätösvalta ja riittävä rahoitus tehtävissä.” Edelleen muistiossa todetaan, että lakiesitysten vaikuttavuusarvioinnit sisältyvät jokaisen lakiesityksen valmisteluun. Arvioinnissa pyritään arvioimaan myös esitysten kunnallistaloudelliset vaikutukset sekä varmistamaan kunnille säädettäviin tehtäviin riittävä rahoitus. Usein arvioinnit kustannusvaikutuksista ja rahoitustarpeista ovat alimitoitettuja ja muutoinkin hyvin puutteellisia.

Yhteenvetona todetaan seuraava karu tosiasia: ”Rahoitusperiaatteen vaatimuksista, taloudellisten vaikutusten arviointivelvoitteista ja arvioista huolimatta kuntien lakisääteiset tehtävät ja niiden rahoitus eivät ole tasapainossa.” Kuntaliiton edunvalvonnan heikko vaikuttavuus tältä keskeiseltä osin toisin sanoen tunnustetaan muistiossa.

Käynnissä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus yhdessä konkreettisen, Sipoon aluetta koskevan kysymyksen ohella nosti ajankohtaiseksi kunnan olemassaolon ja alueen suojan. Perinteinen suomalainen näkemys tähän on ollut, ettei kunnan olemassaolo nauti erityistä suojaa. Voimassa olevan kuntajakolain säätämisen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui, ettei Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Tästä syystä ei lakiesityksen pakkoliitoksia koskevista kohdista valiokunnalla ollut huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.<sup>10</sup> Tuolloin ei kuitenkaan voitu ajatella asian arvioinnissa senkaltaista laaja-alaista kuntarakenteen muutosta, jota kunta- ja palvelurakenneuudistus vuonna 2009 voisi merkitä. Kysymys kunnan olemassaolon oikeudesta on moniulotteisempi kysymys kuin pelkästään hallinnollisten rajojen uusjärjestely. Kunnan infrastruktuuri, muun muassa laitokset ja rakennukset on pitkän ajan kuluessa toteutettu kunnan asukkaiden verotuloilla ja panoksella. Kunnan lakkauttaminen vie heiltä päätösvalan käytännössä omaisuuteensa. Eurooppalainen ajattelu, johon edellä viitattiin, korostaa kunnan lakkauttamisen olevan äärimmäinen keino (paikallisen itsehallinnon selittävän taustaraportin ilmaisema periaate). Yhtenä esimerkkinä voi lisäksi todeta, että Itävallan uuden liittohallituksen vuoden 2007 alussa hyväksymän hallitusohjelman mukaan kunnille taataan olemassaolon suoja. Sen mukaan muutokset

---

10. Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/1997 vp.

kuntarakenteeseen ovat mahdollisia ainoastaan siinä tapauksessa, että asianomaisten kuntien asukkaat sen hyväksyvät.<sup>11</sup>

Seuraavaksi on syytä nostaa esille vielä kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimus. Monissa Manner-Euroopan maissa on viime vuosina vahvistettu kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lainsäädännöllistä perustaa. Konkreettisina esimerkeinä ovat suorien sitovien vaikuttamiskeinojen, kansalaisaloitteen, kansanäänestyksen ja pormestarin suoran vaalin mahdollistaminen. Myös äänioikeusikärajaa on alennettu kunnallisvaaleissa koskemaan myös 16 vuotta täyttäneitä. Viimemainittu muutos ei maassamme ole mahdollinen perustuslain estäessä sen (PL 14.2 §). Monet muut kansanvaltaisuusvaatimusta toteuttavat uudistukset sen sijaan olisivat mahdollisia tavallisen lainsäädännön kautta toteutettuina. Tähän lainsäädännön kehittämistarpeeseen viitattiin myös perustuslain seuranta-työryhmän mietinnössä vuonna 2002<sup>12</sup>. Esimerkit kuvaavat sitä, miten kansanvallan vahvistaminen on pysyvä tehtävä, jossa ei ole mahdollista jäädä paistattelemaan oman erinomaisuuden toisteluun.

Demokratiahaaste on perustuslain mahdollisissa tarkistuksissa huomattavasti laajemmin ymmärrettävä kysymys kuin voimassaolevaa perustuslakia säädettäessä. Pelkästään eduskunnan aseman vahvistaminen ei nimittäin enää vastaa demokratian kehittämishaasteeseen.

On toivottava, että perustuslain toimivuuden arviointia koskevassa hankkeessa kunnallinen itsehallinto kansalaisten itsehallinnon toteutumismuotona ei jäisi sivuosaan monien muiden kiehtovammilta tuntuvien ja päivänpolitiikassa tutumpien yksittäiskysymysten johdosta. Tällä kertaa voisi olla hyvä myös havainnoida, mitä Ruotsin vastaava laaja-alainen valmistelu on saanut aikaan.<sup>13</sup>

---

11. Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, s. 29.

12. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seuranta-työryhmän mietintö 2002, s. 96.

13. Esimerkiksi: Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd m. m. Rapport från en av Grundlagsutredningens expertgrupper. Stockholm 2007 ja Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07: KU9, Frågor om kommunal demokrati m. m.

## Ovatko suomalaiset liian tyhmiä laajempaan vastuunottoon?

Pääministeri Vanhasen II hallituksen toiminnan alkuvaiheessa antoi uusi hallinto- ja kuntaministeri lehtilausunnon, jonka mukaan suomalaisille riittää se, että he voivat valita tasavallan presidentin suoralla vaalilla (Aamulehti 26.5.2007). Kyseessä oli vastaus kysymykseen, tulisiko kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia laajentaa koskemaan myös oman kunnan johtajan – pormestarin – valintaa. Vastaus kuvaa osuvasti maassamme vallitsevaa periaatteellista kielteisyyttä suoriin vaikuttamiskanaviin. Istuvan hallituksen hallitusohjelmaan ei sisälly mainittua oikeutta eikä myöskään suorien sitovien kuntatason vaikuttamiskeinojen käyttöönottoa. Ainoa tähän suuntaan viittaava hallitusohjelman kohta on epämääräinen lausuma, jonka mukaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa palveluihin vahvistetaan.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen on monissa puheenvuoroissa<sup>14</sup> todettu olevan sokea kunnallisen kansanvallan kehittämisen suhteen (siitäkin huolimatta, että ns. puitelain 1 §:ssä hankkeen reunaehdoiksi asetetaan uudistuksen toteuttaminen ”kunnallisen kansanvallan lähtökohdista”). Ei tietenkään ole mahdollista yhteen uudistukseen mahdolluttaa kaikkea välttämätöntä kunnallisen toiminnan kehittämistä. Mutta ei asiaa olisi valmisteluvaiheessa saanut jättää huomiotta, varsinkaan kun esimerkiksi 1980-luvun ja 1990-luvun taitteessa toteutettua laajaa vapaakuntakokeilua on jälkikäteen arvosteltu demokratian heikentämisestä. Tällaista kritiikkiä on muun muassa kunta- ja palvelurakennehankkeen alkuvaiheen aikainen kuntaministeri Hannes Manninen sittemmin esittänyt.

Aiheellinen kysymys on, jäämmekö jälkeen eurooppalaisesta kehityksestä. Suorat vaikuttamiskeinot – kuten kansalaisaloite, kansanäänestys tai vaikkapa pormestarin suora vaali – eivät tietenkään ole mitään taikakeinoja demokratian vahvistamiseksi. Ne ovat kuitenkin mahdollisuuksia, joiden käyttöönotto on monissa Euroopan maissa

---

14. Esim. Timo Aarrevaara: 2000-luvun kärkejäkivet, kirjassa Parasta demokratiassa 2008, s. 38: ”Onko demokratia taantumassa palveluksi?” ja Heuru – Mennola – Rynnänen 2008, s. 37–38.

viime vuosina lisääntynyt. Esimerkiksi kaikissa Saksan osavaltioissa on nyt voimassa pormestarin suora vaali. Itävallassa puolestaan laajennettiin äänioikeutta kaikilla hallinnon tasoilla koskemaan myös 16-vuotiaita. Kunnallisvaaleissa tämä on ollut jo aiemmin mahdollista Itävallassa, samoin kuin monissa Saksan osavaltioissa. Näiden esimerkkien soveltuvuudesta oman maamme kunnalliseen toimintaan voidaan tietysti olla montaa mieltä. Esimerkit kuitenkin kuvaavat, että kuntatason vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen on eurooppalainen valtavirta. Kansanvaltaisen valtion perustan muodostaa asukkaiden itsehallintoon nojaava kunta. Siksi kunnan toiminnan kansanvaltaisuudella on laajempi merkitys. Osaltaan tätä kehittämistyötä tukee myös Euroopan neuvosto.

Demokratia ei ole milloinkaan valmis, vaan sen turvaaminen on pysyvä tehtävä. Jos lakkaamme kehittämästä kansanvaltaa, on vaarana, että se alkaa kuihtua. Olemme olleet perinteisesti ylpeitä laajan tehtäväalueen omaavasta ja luottamushenkilöhallintoon nojaavasta kunnallishallinnostamme. Jokainen maa kehittää luonnollisesti hallintoaan omista kansallisista lähtökohdistaan, eikä kilpailu eri maiden järjestelmien kesken sovellu tähän. Silti on syytä kohdistaa huomio siihen, millaisena ulkopuoliset havainnoitsijat järjestelmäämme arvioivat.

Tuoreessa saksalaisen *Enemmän demokratiaa!* -järjestön julkaisussa 31 Euroopan maata on luokiteltu kuuteen luokkaan sen suhteen, miten ne suhtautuvat suoraan kansalaisvaikuttamiseen ja poliittisen kulttuurin kehittämiseen (ks. [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)). Parhaiten tässä suhteessa ovat sijoittuneet luonnollisesti Sveitsi ja Liechtenstein. Toisessa ryhmässä ("demokraatit") on muun muassa Tanska. Suomi sijoittuu vasta neljänteen ryhmään, johon kuuluvia maita luonnehditaan "pelokkaiksi", toisin sanoen kansalaisvaikuttamisen laajentamiseen pelokkaasti suhtautuvaksi. Luokituksen oikeaan osuvuuden vahvistaa muun ohella edellä mainittu ministerin näkemys.

Miksi sitten suhtautuminen on kielteinen, vaikka muutoin pyrkimys on kansalaisvaikuttamisen vahvistamisen suuntainen? Ovatko suomalaiset sitten niin paljon tyhmempiä kuin vaikkapa saksalaiset, että heille ei uskalleta osoittaa laajempaa vaikutusvaltaa? Kysymys on

tietysti tarpeeton maassa, jossa ylpeillään vaikkapa koululaitoksen saavutuksista ja teknisestä lahjakkuudesta.

Vastaväitteenä uudistamisvaatimuksille voidaan esittää vaikkapa pormestarijärjestelmästä se vuonna 2007 valmistuneesta Kuntaliiton selvityksestä ilmenevä seikka, ettei kunnissa ole valmisteilla siirtymistä uuteen johtamisjärjestelmään. Tästä voisi päätellä, ettei ole tarvetta vaikuttamiskeinojen laajentamiseen. Mutta jatkokysymys on aihetta esittää: miksi ei ole? Syy on tietysti siinä, että valmisteluvalta on virkakunnalla, joka ei ymmärrettävästi ota omaan asemaansa vaikuttavia muutoksia työn alle. Pirkkalan Risto Koivisto ja Tampereen Jarmo Rantanen ovat olleet ainoat poikkeukset.

Tässä piilee laajemminkin syy vähäiseen kiinnostukseen tuoda suoria vaikuttamiskeinoja lainsäädäntöömme. Virkakunnan vahva asema maassamme on varmasti käypä selitys tähän. Mutta on toinenkin syy, joka vaikuttaa ennen muuta valtakunnan tasolla. Kansainvälisessä tutkimuksessa on selkeästi osoitettu, että järjestöt ja eturyhmät ovat kielteisiä suorien vaikuttamiskeinojen laajentamiseen. Ne uskovat voivansa lobbaamistoimin vaikuttaa paremmin suoraan parlamenteissa ja edustuslaitoksissa. Näin ne saavat omat intressinsä ujutetuiksi lainsäädäntöön ja myös hallinnon eri tason päätöksiin. Vain suorien vaikuttamiskeinojen vahvistamisella voitaisiin tälle toiminnalle asettaa kansanvallan vaatimusten mukaiset rajat.<sup>15</sup>

Vireillä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus ei anna kovin suuria toiveita tarkasteltuun kysymykseen. Kunnat on pantu selvittämään tulevaisuuttaan talouden ja tehokkuuden ehtojen näkökulmasta. Siinä kansalaisvaikuttamiselle ei juuri huomiota liienne.<sup>16</sup> Mutta onko maallamme varaa jättää käyttämättä sitä osaamis- ja vaikuttamispotentiaalia, jota vapaaehtoinen sitoutuminen oman kuntayhteisön kehittämiseen voisi tarjota, ja jota panosta hyödynnetään monien

---

15. von Hippel 2007, s. 120.

16. Esimerkiksi entisen EU:n oikeusasiamiehen Jacob Södermanin mielestä hankkeen pahin vika on lähidemokratian heikkeneminen. ”Kunnianhimoiset valtiosihteerit ja teknokraatit valtiovarainministeriön kellarissa lienevät muotoilleet tämän uudistuksen. Heidän ei tarvitse kantaa päätöksistään poliittista vastuuta. Siksi he valmistelevat uudistusta, joka vain heikentää palveluja, Söderman varoittelee.” (h <http://www.mtv3.fi/uutiset2005>). – Hankkeen edetessä asian tärkeys on noussut erityisesti paikallistasolla esille. Ks. esim. Aarreveara – Simola 2008.

meitä rikkaampienkin maiden paikallistason toiminnassa? Tätäkin pitäisi käynnistetyssä kuntareformissa nyt ajatella.

## Nurinkurista kansan kuulemista

Viime aikoina toteutetut kunnalliset kansanäänestykset ovat nostaneet keskustelua niiden merkityksestä ja vaikuttavuudesta. Tähän on ollut kolme eri aihetta. Ensiksikin joissakin tapauksissa valtuustot ovat tehneet täysin toisenlaisen päätöksen kuin mikä on ollut melko selkeän kansalaismielipiteen näkemys. Esimerkiksi Joutsenon kaupunginvaltuusto päätti joulukuussa 2007 kaupungin liittymisestä Lappeenrannan kaupunkiin, vaikka edeltävässä kansanäänestyksessä yli 73 % äänestäneistä oli ollut kuntaliitosta vastaan. Toinen aihe keskusteluun on periaatteellisempi. Voiko kuntalaisilla olla edellytyksiä ottaa kantaa moniulotteisiin asiakysymyksiin, joiden yksityiskohdista he välttämättä eivät voi olla selvillä. Eikö parempi ole, että valitut luottamushenkilöt perehtyvät asioihin ja perehtymisensä perusteella sitten tekevät oikeat päätökset? Ja kolmanneksi esille nostettavana kysymyksenä voi epäillä sitä, soveltuvatko kuntaliitoksen kaltaiset asiat kansanäänestyksen aiheiksi. Niissä tunteiden katsotaan olevan ratkaisevassa asemassa kannanmäärittelyjä tehtäessä.

Edellä esille nostetut kysymykset ovat perustellusti sellaisia, joista varmasti tarvitaan jatkokeskustelua. Aluksi on kuitenkin paikallaan tuoda esille kansanäänestyksiä koskevat tosiseikat. Kuntalain mukainen kunnallinen kansanäänestys on vain neuvoa-antava. Valtuustolla on aina lopullinen valta ja vastuu asian ratkaisemisessa. Tässä suhteessa suomalainen järjestelmä poikkeaa monista eurooppalaisista maista. Mutta kun valtuusto päättää järjestää kansanäänestyksen, voi tietysti pitää selvänä, että valtuusto ei voi jättää täysin huomiotta sen tulosta. Aikanaan valtiollisesta kansanäänestyksestä säädettäessä korostettiin sitä, että vaikka tuloksella ei olekaan oikeudellista sitovuutta, on sillä poliittinen merkitys.<sup>17</sup> Tuloksen tulisi toisin sanoen vaikuttaa lopul-

17. Ks. HE 251/1984 vp., s. 4: ”Toisaalta ero neuvoa-antavan ja sitovan kansanäänestyksen välillä ei käytännössä välttämättä ole kovin suuri. Joskaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulos ei ole oikeudellisesti velvoittava, on sillä kuitenkin yleensä



lisen päätösvalan käyttäjien harkintaan. Jos he päätyvät toisenlaiseen lopputulokseen, tulisi tämä sitten perustella asiallisesti ja riittävästi.

Kuntaliitoksen kaltaista asiaa voi tietysti pitää sellaisena, jonka kaikkiin yksityiskohtiin ja vaikutuksiin kunnan asukkailla ei ole mahdollisuutta perehtyä. Se ei kuitenkaan asiana ole mitenkään poikkeuksellinen. Poliittisille kysymyksille on tunnusomaista, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tietoa asioiden tilasta saati sitten käsitystä ja ymmärrystä siitä, mitä niille tulisi tehdä. Poliitiikan tehtävänä on puheen ja debatin kautta valottaa eri puolia, kysyä eri vaihtoehtojen perään, esittää uskottavia vaihtoehtoja, tuoda esille vastakkaisia argumentteja vaihtoehtojen tueksi tai kaatamiseksi ja lopulta tehdä päätöksiä tässä ajassa ja paikassa, kuitenkin ottaen huomioon tulevien sukupolvien oikeus luoda oma maailmansa.

Suomalaisessa järjestelmässä kuntalaiset pannaan ”kylmiltään” – ilman edellä kuvatun kaltaista vaihetta – ottamaan kantaa periaatteellisesti merkittäviin asiakysymyksiin. Eikö oikeampi järjestys olisi se, että ensin asiaan perehtyneet käyvät asiasta keskustelun, tulevat asian kanssa julkisuuteen vuoropuhelua varten ja sen jälkeen tekevät asian-tuntemukseensa ja palautteeseen perustuvan päätöksen? Kansalaisten suora vaikutusmahdollisuus ei kuitenkaan päättyisi tähän. Heillä tulisi olla mahdollisuus saattaa päättäjien ratkaisu arvioitavakseen. Toisin sanoen kansanäänestys asiasta toteutettaisiin vasta tämän jälkeen. Kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus arvioida sitä, ovatko päätöksen-tekijöiden johtopäätökset ja perustelut heidän mielestään kestäviä.

Maamme kuntalaki ei käytännössä tällaista menettelyä mahdollista. Se, järjestetäänkö kansanäänestys vai ei, on valtuuston harkintaan perustuvaa (kuntalain 31 §). Toisaalta kansanäänestys järjestetään ikään kuin väärin päin.

Millaisia vaikutuksia sitten kuvatulla käsittelyjärjestyksen muuttamisella olisi? On tietysti selvää, että kansanäänestysten toteuttaminen ei voi kunnissa olla jokaviikkoista käytäntöä. Mutta jo tietoisuus siitä, että kuntalaiset voivat siirtää asiapäätöksen omaan ratkaisuvältaansa

---

huomattava tosiasiallinen sitovuus. Tulokseltaan kiistatonta kansanäänestystä saattaa olla vaikea sivuuttaa päätöstä lopullisesti tehtäessä.” Samoin Aulikki Mänttälä: Neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys kuntaliitoksesta, Aluekehitys ja hallinto 1/1992, s. 20.

kansanäänestyksen kautta, voi vaikuttaa päätöksenteon laatuun. Päätäjät – valtuusto viime kädessä – joutuvat arvioimaan, miten asian kävisi kansanäänestyksessä. He joutuvat siis pohtimaan huolellisemmin eri vaihtoehtoja ja ennen muuta perustelemaan ratkaisunsa nykyistä huomattavasti paremmin. Tätä tavallaan ennakkollista vaikutusta ei pidä vähätellä.

Voidaan tietysti kysyä, ovatko kuntaliitoskysymykset sittenkin soveltumattomia kansanäänestyksiin. Ihmisten tuntemusten merkitystä ei pidä vähätellä asiankysymyksiinkin kantaa otettaessa. Mutta kaikkeen päätöksentekoon – niin eduskunnan kuin valtuustojenkin – sisältyy sellaisia tekijöitä, joita ei tuoda julki varsinaisina päätösten perusteluina. Lopullisena harkintana sitten syntyvässä ratkaisussa on aina mukana eri painoisena niin asia-argumentteihin kuin omiin henkilökohtaisiin tuntemuksiin ja vakaumuksiin perustuvaa ainesta. Suomenkin hyväksymän Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisesti myös kuntarakenneasioissa on kunnan asukkaiden näkemystä kuultava. Kuntaliitoskysymyksiä ei siten voida pitää soveltumattomina kansanäänestysten kohteiksi.

### Läheisyysperiaate – katoava toimivaltalinjaus?

Kunta- ja palvelurakennemuutos nosti jälleen tarkasteluun valtion ja kuntien välisen tehtävienjaon. Mistään uudesta asiasta ei suinkaan ole kysymys, sillä tätä keskustelua on käyty jatkuvasti. Palo- ja pelastustoimi tarjoaa tästä hyvän esimerkin. Se on ollut perinteisesti kuntien vastuulla, mutta sitä on esitetty vaihtelevasti valtiolliseksi tehtäväksi siirrettäväksi. Tällä hetkellä se on siirretty kunnilta alue-tason vastuulle, tosin kuntaperusteisesti hoidettavaksi.<sup>18</sup> Työnjakoa koskeva ongelma tarjoaa konkreettisen kytkennän kysymykseen, miten määritetty julkisen sektorin työnjako. Esimerkiksi perusoikeusuudistus ja uudistettu perustuslaki eivät kysymykseen anna vastausta. Perus-

---

18. Hauska piirre asiassa on, että kunnat ovat yleisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksen alustavia suunnitelmia koskeneissa lausunnoissaan tarjonneet pois hoitavastuutaan kunnallisen itsehallinnon ehkä kaikkein perinteellisimmän tehtävän, paltoimen. Ks. tätä koskevaa kritiikkiä Kanava 3/2005 s. 237.

tuslain perusoikeussäännösten (perustuslain 22 §) mukaisesti vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta on julkisella vallalla, toisin sanoen valtiolla ja kunnilla yhteisesti.

Kuntien ja valtion välisessä työnjaossa ei ole milloinkaan ollut selkeitä periaatteita. Työnjako on aina määrittynyt enemmän tai vähemmän sattumanvaraisesti.

Keskustelussa viitataan usein läheisyysperiaatteeseen, joka olisi voimassa olevana hallinnon rakenneperiaatteena. Sen mukaan julkisten palvelujen toteuttamisvastuu olisi lähinnä kansalaista olevalla hallinnon tasolla, käytännössä siis kunnilla. Seuraavassa on tarkoitukseksi selvittää, onko oikeusjärjestyksemme mukaan tällainen periaate voimassa ja jos, niin mikä sen konkreettinen sisältö on. Tällaisen tarkastelun tarpeellisuutta puoltaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ohella myös hallinnon toimintamuotojen ja -tapojen olennainen muutos viime vuosina. Kysymys on ennen muuta siirtymisestä julkisten ja yksityisten toimijoiden niin sanottuun verkottuneeseen toimintatapaan, jossa hierarkkiset rakenteet korvautuvat joustavilla yhteistoimintamalleilla. Läheisyysperiaatteella voidaan katsoa olevan likeinen yhteys myös kansanvaltaisuusperiaatteeseen, joka määrittää kunnallista toimintaa.

Aluksi on syytä muutamien esimerkein tarkastella sitä, miten periaatteeseen on viitattu ja millaisena sen ilmeneminen toteutuu käytännössä. Läheisyysperiaatteen määritelmällinen epäselvyys ilmenee niistä varsin erilaisissa yhteyksissä lausutuista perusteluista, joissa periaatteeseen on vedottu.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien ylimmän johdon 20.1.2004 antamassa kannanotossa selvityshenkilö Jussi-Pekka Alasen Helsingin seudun yhteistyön kehittämistä koskevan työn yhteydessä esittämiin johtopäätöksiin todettiin muun ohella, että ”yhteistyön ala tulee määrittää läheisyysperiaate huomioon ottaen”.

Opetusministeriön, Opetushallituksen ja lääninhallitusten tehtäväjaon kehittämistä selvittäneessä muistiossa (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:40 s. 19) pidetään delegoimista harkittaessa huomioon otettavina seikkoina muun muassa seuraavaa:

”3. Läheisyysperiaate toteutuu, jos keskushallinnosta delegoidaan tehtäviä alueellisille toimijoille. Toisaalta avustusten päättämisen delegointi useille toimijoille saattaa aiheuttaa epäyhtenäisyyttä päätöksentekoprosesseissa.”

Ympäristöministeriön asiakirjassa (Sisältödokumentti 6.7.2005: Jätepolitiikan tavoitteet ja strategiat Suomessa ja EU:ssa) todetaan Suomen ja EU:n jätepolitiikan perustuvan muun muassa seuraavaan periaatteeseen: ”Läheisyysperiaate: jätteet käsitellään mahdollisimman lähellä niiden syntypaikkaa.”

Esimerkit kuvannevat eräänlaisia ääripäitä periaatteen tulkinnassa ja sen sisällössä. Voidaan havaita, ettei mistään yksiselitteisestä periaatteesta ole kysymys. Kun tarkastellaan, onko periaatteeseen vedottu valtion ja kuntien välisen työnjaon kysymyksissä, voidaan esille nostaa seuraavat viittaukset.

Ehkä selkeimmin ensimmäistä kertaa periaatteen sisältö (itse läheisyysperiaate-termiä kuitenkaan mainitsematta) tuotiin julki pääministeri Holkerin hallituksen vuonna 1990 eduskunnalle antamassa julkisen hallinnon uudistamista koskevassa selonteossa (Palvelevampaan hallintoon s. 49): ”Kansalaisia ja yksityisiä yhteisöjä koskevat julkishallinnon päätökset on tehtävä kunnissa ja muualla paikallishallinnossa. Muut hallinnon tasot antavat toiminnalle tukensa ja ohjaavat kokonaisuutta.”

Valtion aluehallintoa koskevasta uudistuksesta annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 25/1996 vp s. 12) periaatetta tarkasteltiin huomattavan eritellysti omana lukunaan (otsikkona: Subsidiariteettiperiaate):

”Lääninhallitusten aseman kehittämistä ei voi tarkastella ottamatta huomioon kunnallishallinnon kehittämistä. Suomessa on tosiasiaa toteutettu subsidiariteettiperiaatetta hyvin pitkälle, sillä tehtäviä ja toimivaltaa on siirretty suoraan kunnille ja palvelut tuotetaan pääosin kunnissa, joiden hallinto perustuu kansalaisiin. Myös lääninhallituksen toimialueella varsinaiset asiakaspalvelutehtävät kuuluvat nykyisin kihlakunnille eli paikallishallinnon viranomaiselle. Tämä kehitys tulee jatkumaan, asiakaspalvelutehtäviä siirretään edelleen kihlakunnille.

Kunnat ja maakunnat perustuvat omaan, alueelta nousevaan demokratiaan. Lääninhallitukset ovat sen sijaan osa ministeriöiden alaista valtion toimeenpanokoneistoa, jonka päätöksiin tai virkamiesten asettamiseen eivät alueen asukkaat voi vaikuttaa. Lääninhallituksilla ei ole hallituksesta riippumatonta kansanvaltaista taustaa kuten kunnallishallinnolla. Tämän vuoksi on tärkeää, että ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen vastuukate ulottuu myös lääninhallituksiin.”

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta (HE 18/2000 vp) todettiin yleisperusteluissa seuraava:

”Juomavesidirektiiviä kritisoitiin eräissä jäsenmaissa ja varsinkin Euroopan vesilaitosjärjestössä alusta alkaen. Maailman terveysjärjestö julkaisi uudet juomaveden laatuohjeet vuonna 1993, mikä vauhditti juomavesidirektiivin uudistamista. Euroopan komissio antoi ehdotuksensa uudeksi juomavesidirektiiviksi 4 päivänä tammiukuuta 1995. Ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta annettu neuvoston direktiivi 98/83/EY, jäljempänä uusi juomavesidirektiivi, tuli voimaan 25 päivänä joulukuuta 1998. Pohjoismaiset olosuhteet ja läheisyysperiaate otettiin huomioon uuden juomavesidirektiivin valmistelussa, minkä vuoksi Suomessa ei ole vaikeuksia panna täytäntöön uutta juomavesidirektiiviä.”

Voidaan näin havaita, että läheisyysperiaate on myös lainsäätäjän tunnustama hallinnon rakenneperiaate. Mutta voiko yksittäisistä lausumista kuitenkin vetää sellaista johtopäätöstä, että periaate olisi vaikuttavana voimassa tehtäessä esimerkiksi valtion ja kuntien suhteita koskevia ratkaisuja? Yhtä hyvin voitaneen nostaa esille monia uudistushankkeita, joissa periaatteeseen ei ole lainkaan vedottu.

### *Subsidiariteettiperiaatteen sisällöllinen epäselvyys*

Seuraavaksi on syytä tarkastella periaatetta sen alkuperäisen nimen, subsidiariteettiperiaatteen valossa. Subsidiariteettiperiaate on suomalaisessa kunnallisoikeudellisessa ajattelussa suhteellisen tuore.

Jos yhdentymiskehityksestä haluttaisiin etsiä yksittäinen seikka, jolla on ollut erityistä myönteistä vaikutusta kunnallishallinnon tärkeiden havaitsemiseen, on sellainen eittämättä ollut keskustelu subsidiariteettiperiaatteesta.<sup>19</sup> On pidetty suurena paradoksina sitä, että periaatetta ei ole nimenomaisesti mainittu missään ennen kuin vasta EU-sopimuksessa 1991. Monien maiden lainsäädännössä tosin on ilmauksia, jotka viittaavat periaatteeseen.<sup>20</sup> Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa periaate oli liki tuntematon ennen 1990-luvun alkua. Vielä 1990-luvun alussa saattoi saksalainen kunnallisoikeustieteilijä Franz-Ludwig Knemeyer todeta, että Magna Chartana Euroopalle luonnehdittu subsidiariteettiperiaate on vasta hitaasti siirtymässä eurooppalaisten instituutioiden tietoisuuteen. Esimerkiksi Euroopan yhteisöjen komission jäsen Bruce Millan kuvasi subsidiariteettiperiaatetta ”kauheaksi sanaksi”. Ranskalainen näkemys asiaan puolestaan on, että subsidiariteetin konsepti, joka on selkeä institutionaalisen muutoksen aikaansaaja, on yhä äärimmäisen kiivaan keskustelun kohde sen suhteen, mikä on varsinaisesti sen sisältö.<sup>21</sup>

Subsidiariteettiperiaatteesta on kirjoitettu varsin runsaasti.<sup>22</sup> Eräänlaisena yhteenvetona voi todeta, että käsite on suhteellisen moniulotteinen. Jo käsitteen suomennos kuvaa tilannetta hyvin. Periaatteesta on käytetty ainakin neljää erilaista käännöstä: puhutaan läheisyysperiaatteesta, hajauttamisperiaatteesta ja toissijaisuusperiaatteesta, jopa tukiperiaatteesta.<sup>23</sup> Suomennoksien lukuisuus kuvaa osaltaan periaatteen moniselitteisyyttä ja problemaattisuutta. Ymmär-

19. Tässä subsidiariteettiperiaatetta tarkastellaan sen alkuperäisessä merkityksessä ”läheisyysperiaatteena”. Periaate nojaa tässä tarkoituksessa aina Aristoteleen ajatteluun, Althusiuksen federalismiteoriaan, Locken ihmisoikeusteoriaan sekä katoliseen yhteiskuntaoppiin (Quadragesimo anno vuodelta 1931). Kun katolinen yhteiskuntaoppi pitää subsidiariteettia tärkeimpänä tai ainakin erittäin tärkeänä yhteiskunta- ja valtiojärjestyksen periaatteena, rajoittuu Maastrichtin sopimuksen mukainen subsidiariteettiperiaate ahtaasti rajattuihin erityistapauksiin (EU:n ja jäsenvaltion väliin suhteisiin). Tässä teoksessa periaatteella ”subsidiariteetti” ymmärretään alemman tason etusijaa ylempään yksikköön nähden (kuten esim. Knemeyer 1994, s. 48).

20. Ojala – Pöyhönen 1994, s. 27.

21. Verdeauz 2001, s. 198.

22. Ks. esim. kirja-arvostelu Alois Riklinin ja Gerard Batlingerin toimittamasta kirjasta Subsidiarität (Nomos 1994), Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1995, s. 91–92.

23. Ks. esim. Rentto 1995, s. 717–741.

rettävyyttä vaikeuttaa vielä sekin, että Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja Euroopan unionin tarkoittaman subsidiariteettiperiaatteen välillä on perustavaa laatua oleva eroavaisuus. Eroavuus ilmenee siinä, että Euroopan unionin on löydettävä tasapaino unionin poliittisten tavoitteiden ja jäsenvaltioiden alkuperäisten toimivaltojen välillä. Unionin periaate lähtee ylhäältä alaspäin, kun sen sijaan Euroopan neuvostolla lähtökohtana on paikallisen ja alueellisen itsehallinnon aatteiden levittämisen ensisijaisuus.<sup>24</sup>

Eräiden näkemysten mukaan subsidiariteettiperiaatetta tarvitaan ennen kaikkea integraation etenemisestä aiheutuvan demokratiavajeen paikkaamiseksi.<sup>25</sup> Vaikka subsidiariteettiperiaate yhdistetäänkin usein federalismiin, sen käyttöönotto EY:ssä (Maastrichtin sopimuksen myötä) ei välttämättä veisi yhteisöä federalistisempaan suuntaan. Tämä on todettu muutama vuosi sitten. Yksi federalismin olennaisista piirteistä on kansalaisten suorien vaikutuskanavien muodostaminen, mutta subsidiariteettiperiaatteen nojalla asioista päättäminen alueellisella tai paikallisella tasolla vähentää tarvetta tämänkaltaiseen kehitykseen. Demokratiavajetta pyritään kuroma umpeen lisäämällä alueellisen ja paikallisen tason otetta päätöksenteosta, eikä niinkään pyrkimällä ulottamaan demokraattista kontrollia yhteisön tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon. Tätä kuvaa hyvin Alueiden komitean asettaminen ja toisaalta aiempi kielteinen suhtautuminen suorien EU:n tasolla tapahtuvien vaikuttamiskeinojen aikaansaamiseen.

Merkittävä linjakysymys on tietysti, tuleeko alueellinen ja kansallinen päätöksenteko kytkeä samaan jatkumoon yhteisötason kanssa

24. Pöyhönen 1995 ja Nummela – Rynnänen 1996, s. 11–16.

25. Ks. Lehtomäki 1992, s. 260. – Periaatetta täydentämään on EU:ssa luotu erityinen kansalaisläheisyyden käsite eurooppalaisen politiikan menettelytapojen puutteiden korjaamiseksi. Asiaa koskevassa ensimmäisessä Alueiden komitean tiedonannossa (CdR 436/2000 fin) todettiin kansalaisläheisyyden vaatimuksen taustalla olevan toivo siitä, että kansalaisten elinolosuhteet ja intressit huomioon ottava politiikka takaa parhaiten Euroopan unionin toiminnan laadun ja onnistumisen. Alueiden komitean mielestä alue- ja paikallisuolottuvuus liittyy kiinteästi kansalaisläheisyyteen, joka puolestaan edellyttäisi yhteisön toiminnan perinpohjaista uudistamista, jos asiaan suhtaudutaan vakavasti. Euroopan unionin kansalaisläheisyyden lisääminen ei tiedonannon mukaan tarkoita sitä, että yhteisön tulisi puuttua enemmän alue- ja paikallishallintoon, vaan tarkoituksena on huolehtia, että alue- ja paikallistasolla esiin tulevat kansalaisten tavoitteet ja elinolosuhteet otetaan yhteisössä asianmukaisesti huomioon.

federalismin periaatteita noudattaen, vai tulisiko ne pitää täysin erillään yhteisötasosta.

Subsidiariteettiperiaatteelta puuttuvat Pohjoismaissa senkaltaiset juuret kuin mitä on Manner-Euroopassa. Pohjoismaissa katolinen kausi on kaukana historiassa eikä maiden perustuslaeissa ole mitään federalistisia vaikutteita. Periaate yhteiskunnan ja yksilöiden välisten suhteiden järjestämisessä ei ole ollut julkisen keskustelun kohteena.<sup>26</sup> Eräs tyyppi periaatteesta on kuitenkin yhteiskuntarakenteessamme Olof Ruinin mukaan. Pohjoismailla on – vaikka ne ovatkin kaikki yhtenäisvaltioita – vahvan kunnallisen itsehallinnon traditio.<sup>27</sup> Miellenkiintoista on, että periaatteeseen on Ruotsissakin alettu vetoamaan, jopa aika yllättävältä näyttävissä yhteyksissä.<sup>28</sup> Periaate vaikuttaa taustalla myös monissa ruotsalaisissa valtion roolia ja hallinnonuudistusta käsittelevissä tarkasteluissa.<sup>29</sup>

### *Paikallisen itsehallinnon peruskirja periaatteen istuttajana suomalaiseen kunnallisoikeuteen*

Euroopan neuvoston vuonna 1985 hyväksymää paikallisen itsehallinnon peruskirjaa voidaan pitää keskeisenä periaatteen ankkuroijana suomalaiseen kunnallisoikeuteen. Sitä voidaan pitää myös ensimmäisenä eurooppalaisena oikeudellisena asiakirjana, jossa läheisyysperiaate esiintyy.<sup>30</sup> Suomi allekirjoitti peruskirjan (SopS 66/1991) kesäkuussa

26. Ojala – Pöyhönen 1994, s. 67. Ks. tämän keskustelun tarpeellisuudesta erit. Rentto 1995, s. 741.

27. Ruin 1994, s. 267.

28. Tällainen on esimerkiksi kysymys kuntien välisestä taloudellisesta tasausjärjestelmästä: ”Huvudargumentet mot utjämning är subsidiaritetsprincipen, att invånarna ska få råda över det egna kollektivets inkomster. Med nuvarande utformning väger utjämningssyftet tyngre än subsidiariteten.” Wetterberg 2004, s. 29.

29. Esim. Ahrne 1998, s. 51: ”Mitt recept är därvid ännu mer autonomi åt den lokala staten, dvs. kommunerna och deras delar - - ”. Perustelut esitykselle ovat paikallisen kansanvaltaisen osallistumisen tehostaminen ja tekeminen mielekkääksi. Mutta vallan hajautus on kirjoittajien mielestä myös usein kaukonäköisesti intelligentin vastaus lisääntyvään kompleksisuuteen.

30. Tämä todetaan nimenomaisesti Alueiden komitean asiakirjassa Opinion of the Committee of the Regions CdR 302/98, Appendix. – Ks. peruskirjan esittelyä Ryyänen – Telakivi 2006.



1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksyttyä lain (1180/1991) peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta.

Suomen valtio katsoi, että peruskirja voitiin ratifioida ilman va-  
raumia. Tämä tosin ilmaistiin hallituksen esityksessä (HE 235/1990  
vp.) suhteellisen väljin ilmauksin: ”Kun Suomen lainsäädännössä on  
omaksuttu suurelta osin peruskirjan periaatteet, on paikallaan, että  
peruskirja hyväksytään ja että Suomi velvoittautuu omalta osaltaan  
peruskirjan keskeisiin velvoitteisiin.” Toisaalla todettiin kuitenkin  
tarve lainsäädännön uudistamiseen: ”Esityksellä ei ole välittömiä  
organisatorisia vaikutuksia, mutta peruskirjan määräykset muun mu-  
assa hallintorakenteista vaikuttavat tulevaisuudessa kuntien sisäisen  
hallinnon järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön.” Lisäksi viitattiin  
peruskirjan vaikutukseen kuntien valtionapujärjestelmän kehittämi-  
seen vastaisuudessa.

Konkreettisesti peruskirjan merkitystä tarkasteltiin kuntalain  
säättämisen yhteydessä. Hallintovaliokunnan mietinnössä asiaa tar-  
kasteltiin suhteellisen laajasti:

”Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös Euroopan paikallisen it-  
sehallinnon peruskirjaan, joka on periaatteessa tuomioistuimessa  
suoraan sovellettavaa oikeutta myös Suomessa. Peruskirjan määräykset  
ovat kuitenkin niin väljiä, että käytännössä niiden suora sovellettavuus  
ei juurikaan tule kysymykseen. Peruskirjassa ei ole määräyksiä, jotka  
olisivat ristiriidassa nykyisen kunnallislain tai uuden kuntalain kanssa.  
Käsittelyssä oleva uudistus korostaa peruskirjan tavoin kuntien oike-  
utta järjestää hallintonsa. Sopimuksen merkitystä voidaan arvioida  
lyhyesti myös siten, että se sisältää eräänlaisen eurooppalaisen kun-  
nallishallinnon tavoitemallin. Tässä suhteessa pohjoismaisella vahvalla  
kunnallishallinnolla, jossa on myös kehittämistarvetta, voidaan katsoa  
olevan erityistä annettavaa muulle Euroopalle.”<sup>31</sup>

Peruskirja koskee Suomessa kuntia. Peruskirjan suomenkielisen kään-  
nösversion terminologia on jossain määrin hämäävä. Itse asiakirjassa

---

31. HaVM 18/1994 vp. s. 3.

käytetään termiä paikallinen itsehallinto. Peruskirjassa ei kuitenkaan tarkoiteta vaikkapa kihlakunnanvirastoja, vaan kunnallista itsehallintoa. Hallituksen esityksessä (HE 235/1990 vp) tämä todetaan näin:

”Siinä on vahvistettu eräitä perustavaa laatua olevia periaatteita valtion ja paikallisen hallinnon yksikköjen eli Suomessa kuntien välisestä suhteesta.”

Termiä kunnallinen itsehallinto on käytetty esimerkiksi Ruotsin ja Saksan käännöksissä. Tässä yhteydessä voi myös viitata siihen ongelmaan, joka aiheutuu Euroopan neuvoston kahden virallisen kielen (ranskan ja englannin) terminologian erilaisuudesta. Olennaisesti erilaisista oikeuskulttuureista nouseva terminologia tuo tulkintoihin omat vivahteensa.

Peruskirja on ohjannut lainsäädännön uudistamista merkittävien tavojin. Voidaan perustellusti pitää sen merkitystä tärkeänä välineenä kunnallisen itsehallinnon ja demokratian kehittämisessä kansainvälistä perspektiiviä hyödyntäen. Peruskirja on antanut impulsseja kansallisen lainsäädännön kehittämiseen.<sup>32</sup> Sen voimaantulon aikaan vireillä oli kunnallishallinnon peruslain, vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain valmistelu. Lakia valmistelleen kunnalliskomitean mietinnöstä (KM 1993:33) peruskirjan merkitys ilmenee selkeästi monin viittauksin. Keskeisimmin uudistustyössä jouduttiin ottamaan huomioon peruskirjan 6 artiklan vaatimus kunnan periaatteellisesta vapaudesta oman organisaationsa järjestämisessä.<sup>33</sup> Lakisääteinen lautakunta- ja virkajärjestelmä oli selkeässä ristiriidassa periaatteen kanssa. Vuoden 1993 alusta voimaan tulleen valtiosuusjärjestelmän ja sen yhteydessä toteutettujen lainsäädännön muutosten kautta luovuttiin pääosin lakisääteisestä lautakunta- ja virkajärjestelmästä samoin kuin alustusjärjestelmästä. Kyseisten muutosten valmisteluasiakirjoissa ei kylläkään peruskirjaan juuri viitata. Kuntalakiin alustusjärjestelmää ei enää sisälly. Ongelmallisen kunnan riittävän oikeussuojan turvaamiskysymyksen voidaan kuitenkin katsoa jääneen huomiotta.

32. Pöyhönen 1990, s. 632, Rynnänen – Telakivi 2006 ja Pratchett – Lowndes 2004, s. 72.

33. Esim. KM 1993:33, s. 114–118.

Näiden yksityiskohtien – sinänsä merkittävien – yläpuolelle on kuitenkin nostettava peruskirjan periaatteellinen merkitys kunnallisen itsehallinnon sisällön ja alan selkeyttäjänä. Vielä 1990-luvun alussa jouduttiin toteamaan, kuten kunnalliskomitean mietintöön on kirjattu:

”Käsitykset kunnallisesta itsehallinnosta poikkeavat suuresti, mikä on ilmennyt esim. valmisteltaessa hallitusmuotoon otettavia uusia perusoikeuksia.”<sup>34</sup>

Valtioseskeisen hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kunnallinen itsehallinto käytännöllisesti katsoen menetti sisältönsä ja rajansa. Kuvaava on kunnallislain kommentaariin vuonna 1965 sisältynyt näkemys:

”Kunnan toimivaltaa ja omaisuutta eivät suojaa erityiset perustuslain säännökset. HM 51 §:stä tosin johtuu, että kunnalta ei ole mahdollista tavallisella lailla ottaa kaikkia tehtäviä, koska kansalaisten itsehallintoperiaatteelle rakentuva kuntien hallinto siinä on vakuutettu. Mutta säännöksen estämättä kunnan tehtäväpiiri voidaan supistaa niinkin pieneksi, että sen käytännöllinen merkitys paikallisten hallintotehtävien hoitajana lakkaa. Kun kunta ei ole kansalainen, ei myöskään sen omaisuudella ole HM 6 §:n mukaista perustuslain suojaa.”<sup>35</sup>

Merkittävänä poikkeuksena voidaan pitää eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan vuonna 1990 antamaa lausuntoa (2/1990 vp.). Lausunnossa nähtiin kunnallisen itsehallinnon voimassa olevan perustuslaillisen suojan määrittelyn ja yhdentymiskehityksen välisen suhteen ongelmallisuus:

”Valiokunta katsoo, että yhdentymiskehityksessä on säilytettävä kuntien perustuslaillinen asema nykyisellään. Tämän päämäärän saavuttaminen saattaa edellyttää nykyisten perustuslaillisten säännösten keskeisen tulkintasisällön kirjaamista nykyistä yksityiskohtaisemmin

---

34. KM 1993:33, s. 171.

35. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 51.

perustuslainsäädäntöön. Yhdentymisprosessissa on myös selvitettävä, vastaako kunnan toimiala kansainvälistymisen vaatimuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan yhdentymiskehityksen mukanaan tuoma hallinnon ja talouden keskittyminen edellyttää paikallishallinnon toimintaedellytysten vahvistamista. - - -

Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi yksityiskohtaisesti selvittää yhdentymisen vaikutukset kunnallishallinnon toimivuuden ja kunnallisen itsemääräämisoikeuden kannalta.”

### *Periaatteen sisältö ja merkitys*

Onko subsidiariteettiperiaatteessa kyseessä vain hallinnon hajautusperiaate? Peruskirjassa määritellään paremmin kuin missään muussa asiakirjassa subsidiariperiaatteen toinen näkökohta eli se, että ylemmän viranomaisen velvollisuutena on avustaa alempaa viranomaista hoitamaan tehtävänsä.<sup>36</sup> Periaatteen latinankielinen alkuperä ”subsidiuum” viittaa juuri ajatukseen avustamisesta, jonka on kohdistuttava pienempien yksiköiden hyväksi, jotta ne säilyttäisivät elinvoimaisuutensa ja niiden mahdollisuudet vastuunkantoon vahvistuisivat.<sup>37</sup> Periaatteen tämä ulottuvuus on merkittävä kuntien näkökulmasta katsottuna. Subsidiariteettiperiaate vaatii näin ”pienemmän elämänpiirin oikeutta”, koska yksilöt voivat olla välittömämmin vastuullisia kuin suuremmissa muodostumissa (kuten valtiossa). Kysymys on myös iskulauseenomaisesti vaatimuksesta ”niin vähän valtiota kuin mahdollista, niin paljon valtiota kuin välttämätöntä”.<sup>38</sup>

Kyseisellä tavalla ymmärretyn subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti yhteiskunnallisen ja valtiollisen toiminnan on oltava ”subsidiääriä”, toisin sanoen tukevaa tai täydentävästi käyttöönotettavaa. Kulloinkin

36. Ojala – Pöyhönen 1994, s. 29.

37. Böttger 2006, s. 34.

38. Ks. tarkemmin Nummela – Rynnänen 1993, s. 168–170. – Subsidiariteettiperiaate klassisessa mielessä koskee nimenomaan horisontaalista kompetenssin määrittelyä. Sen mukaan julkisen sektorin ei tule tarpeettomasti puuttua yksityisen sektorin toimintaan. Tässä mielessä periaate lähenee eräässä mielessä klassisen liberalismien mukaista yhteiskunnan yvartijaroolia (Lehtomäki 1992, s. 259). Tällaisena subsidiariteettiperiaate ilmenee esimerkiksi yhtenä kunnan yleisen toimialan perinteisenä tulkintaperiaatteena, hallinnon toissijaisuusperiaatteena.

ylemmässä asemassa oleva yhteiskunnallinen tai valtiollinen yksikkö saa toimia vain silloin, kun pienemmältä yksiköltä vaaditaan liikaa. Kulloisenkin yksikön on tehtävä se ja vastattava siitä, mihin se on pätevä. Tämänkaltaisen periaatteen mukainen ”jaetun demokratian” malli vastaa kansanvaltaista ideaalia: mitä enemmän toimivaltuuksia on pienemmillä yhteisöillä, sitä suurempi osuus yksilöllä on yhteisöllisessä tahdonmuodostuksessa. Tällainen kansalaisläheinen demokraattinen itsemääräämisoikeus puolestaan kaventuu kun ylemmätasoisien yhteisöjen toimivaltuudet astuvat tilalle.<sup>39</sup>

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 3-kappale sisältää subsidiariteettiperiaatteen mukaisen vaatimuksen:

”Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.”

Subsidiariteettiperiaatteen vahva formulointi (joka peruskirjaan tuli lievennetyssä muodossa valmisteluvaiheisiin verrattuna) on aiheuttanut monien maiden hallitusten torjuntaa ja epäilyjä.<sup>40</sup> Suomen hallituksen kannanotossa peruskirjaan liittyäessä (HE 235/1990 vp s. 3) ei epäilyjä esitetty:

”Hallinnon hajauttaminen ja tehtävien delegointi on ollut Suomessa pitkään hallinnon kehittämisen linja. Päätösvalta pyritään järjestämään sille alimmalle tasolle, jolla on edellytykset toimivallan käyttämiseen asianmukaisella tavalla.

Päätösvalan hajauttaminen toteutuu siirtämällä päätösvaltaa toisaalta valtion keskushallinnolta läänin- ja piirihallintoviranomaisille sekä toisaalta valtiolta kunnille.”

Se, mikä kannanotossa on huomionarvoista, on näkemys subsidiariteettiperiaatteesta eräänlaisena hajautus- tai delegointiperiaatteena. Sen mukaisesti kuntien toimivalta nähdään valtion niille delegeimana, ”hajauttamana”.

39. Zippelius 2003, s. 22.

40. Knemeyer 1989, s. 45.

Periaate oli paremmin ymmärrettyä ja muotoiltuna valtioneuvoston samana vuonna eduskunnalle antamassa selonteossa julkisen hallinnon uudistamisesta:

”Kansalaisia ja yksityisiä yhteisöjä koskevat julkishallinnon päätökset on tehtävä kunnissa ja muualla paikallishallinnossa. Muut hallinnon tasot antavat toiminnalle tukensa ja ohjaavat kokonaisuutta.”<sup>41</sup>

Itsehallinnon toteuttamismuotojen kirjo eri maissa johtaa havaitsemaan sen, että itsehallinto suhteessa kuntien vapauteen on varsinaisesti vain yksi periaate – joskin tärkeä – joka ilmentää subsidiariteetti-periaatteen muotoilua tai käyttöä. Subsidiariteetti-periaate, valtio-organisaatioon sovellettuna, merkitsee tällöin desentralisaatiota tai pienempien yksiköiden autonomiaa kokonaisvaltiollisen järjestelmän lainsäädännön rajoissa.<sup>42</sup>

On syytä viitata myös EU:n komission käynnistämään, uusia eurooppalaisia hallintomalleja käsittelevän valkoisen kirjan (2001) aiheuttamaan keskusteluun. Jo ennen valkoisen kirjan julkaisemista käydyssä keskustelussa asetettiin subsidiariteetti-periaatteen sisältö ja merkitys kyseenalaiseksi. Perinteistä näkemystä kritisoitiin muun muassa seuraavasti:

”II.2 Tämän perusteella voidaan todeta, että subsidiariteettitulkinta, jonka tarkoitteena on yksinomaan vertikaalinen vallanjako eri hallintotasojen välillä, on liian kapea-alainen. Kansalaisen asema päätöksentekoprosessin pienimpänä yksikkönä on turvattava kautta koko päätöksentekoprosessin eikä ainoastaan siinä prosessijaksossa, joka tapahtuu poliittisten instituutioiden piirissä.

II.3 Kyseessä on läheisyysperiaatteen puhdas ilmentymä; sen ydinasia on kansalaisen etu.

II.4 Taso-ilmaus implikoi hierarkiaa hallintoportaiden välillä, kun

---

41. Palvelevampaan hallintoon 1990, s. 49.

42. Knemeyer 2002, s. 35.

taas toimintakokonaisuus-termi viittaa tasavertaisuuteen perustuvasta kumppanuudesta lähtevään horisontaaliseen yhteistointintaan eri hallintoelinten välillä. Horisontaalisen verkottumisen malli helpottaa yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa, jäljempänä kuvatulla tavalla.

II.5 Subsidiariteettiperiaatetta määriteltäessä ja sovellettaessa tarvitaan lisäksi huomattavaa joustavuutta. Yhteiskunta on luonteeltaan dynaaminen eikä staattinen. Poliittisen järjestelmän on vastattava yhteiskuntakehitykseen nopeasti ja tarkoituksenmukaisesti.”<sup>43</sup>

### *Tunnustettu oikeuspoliittinen periaate*

Tunnettu valtiosääntötutkija Theo Öhlinger on todennut, että subsidiariteettiperiaatteen rajallisesta positiivisoikeudellisesta kytkennästä huolimatta periaate on saavuttanut Euroopassa aivan uuden aseman. Sillä on oikeustieteellisessä ja oikeuspoliittisessa keskustelussa huomattavasti pidemmälle menevä merkitys kuin pelkästään EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä suhdetta koskeva. Nyt nähdään myös valtion keskushallinnon, alueiden ja kuntien väliset suhteet subsidiariteettiperiaatteen valossa. Oikeuspoliittinen ajatus, jonka mukaan valtion, alueiden ja kuntien suhteiden tulee olla muodostuneina subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti, on tänä päivänä saanut Euroopan laajuisen hyväksynnän.<sup>44</sup> Mutta päteekö tämä oikeuspoliittinen periaate myös Suomen hallinnossa?

Itävallankin suhteen Öhlinger myöntää, että kiistanalaista tosin on periaatteen täsmällinen sisältö ja vastaavasti periaatteen oikeudellinen

43. Euroopan unioni, Alueiden komitea: Institutionaalisten asiain valiokunnan lausunto luonnos aiheesta Uudet hallintomallit: Eurooppa kansalaisten aloitteellisuuden puitteina. Esittelijä: lordi Tope (UK, ELDR). CdR 182/2000 rev. 2, 13.11.2000. Näkemys kuvastaa tyypillisellä tavalla Ison-Britannian edustajien näkemystä ja poikkeaa selkeästi esimerkiksi saksalaisesta ajattelusta.

44. Öhlinger 2002, s. 24. Ks. myös: Opinion of the Committee of the Regions CdR 302/98: "Application of the principle of subsidiarity concerns not only the Union's legislative and regulatory activities, and hence relations between the Union and its Member States. It is also relevant to the national decision-making process and to the transposition of European law in the Member States and the application of that law at national level."

vaikuttavuus. Se on enemmän normatiivinen ohjelma kuin konkreettinen ja sitova toimintaohje. Mutta sen poliittista vaikuttavuutta ei tule aliarvioida.<sup>45</sup> Periaate on tänä päivänä kaikkien huulilla, eikä enää juurikaan ole poliittista ryhmittymää, joka ei jossain määrin periaatetta hyväksyisi tai sitten sitä kiistäisi. Se, että myös kunnallinen itsehallinto on ilmaus periaatteesta, merkitsee kunnalliselle itsehallinnolle vaikuttavampaa suojaa kuin muodollinen perustuslain säännös.<sup>46</sup> Voi perustellusti katsoa, että sanottujen näkökohtien tulisi päteä Suomessakin.

Ennen muuta merkittävä on paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka periaatteiden jatkuvaan noudattamiseen ja toteuttamiseen Suomi on siihen liittyessään sitoutunut. Subsidiariteettiperiaate on ankkuroitu peruskirjan 4 artiklaan ja on sitä kautta määräävä toimivaltatarkaisuja koskeissa tilanteissa. Yhteiskuntatieteellinen periaate on tätä kautta muuttunut oikeudellisesti sitovaksi ohjeeksi.<sup>47</sup>

Vai onko asia näin? Suomen kansainvälisilläkin foorumeilla esillä pitämän läheisyysperiaatteen toteutuminen ei monien viime vuosien hallinnollisten muutosten valossa suinkaan enää näyttäisi kovinkaan hyvin esillä olevalta. Lähtökohtaisesti voitaisiin luonnollisesti ajatella, ettei kansalaisen kannalta edes ole merkitystä sillä, miten työnjako valtion organien ja kunnallisen itsehallinnon kesken on toteutettu. Kaiken julkisen vallan toiminnan tulee palvella samoja päämääriä ja toimia kansalaisen eduksi. Tätä on esimerkiksi perustuslakivaliokunta korostanut:

”Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty.”<sup>48</sup>

Tämänkaltaisen näkemys heijastaa perinteistä hallintovaltiollista ajattelutapaa, jossa kaikki julkinen valta on valtiosta lähtevää. Uuden pe-

45. Näin esim. Ruin: subsidiariteettikäsite on sisällöltään enemmänkin poliittinen kuin oikeudellinen ja perustuslaillinen (Ruin 1994, s. 261).

46. Öhlinger 2002, s. 25–26.

47. Schaffarzik 2002, s. 340.

48. PeVL 9/2000 vp – HE 10/2000 vp. – Perustuslakivaliokunta on myös muissa yhteyksissä korostanut hallinnon tarkoituksenmukaisen järjestämisen vaatimusta, ks. esim. PeVL 31/1996 vp – HE 110/1996 vp.



rustuslain kommentaareista paistaa sama vanha ajattelu: ”Kuntalaitos ilmentää julkisen hallinnon desentralisaatiota l. hajauttamista.”<sup>49</sup> Tässä ajattelussa kunnallinen itsehallinto nähdään pelkkänä hajautettuna valtiotasona, jonka toimivaltuuksien käyttö riippuu kulloisestakin valtion tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

Taustana tälle on perinteinen ”valtiokulttuurinen” ajattelumme, joka näkyy yhä niin valtioteoriassa kuin politiikankin toteuttamisavassa. Erona lähinnä anglosaksisiin ”yhteiskuntakulttuureihin”, jotka tuntevat politiikan toimijoina itsenäiset yhteiskunnalliset ryhmät, nähdään suomalaisessa valtioajattelussa väestö kokonaisuutena poliittisten ohjelmien adressaattina. Valtio on näin sellaisen yhteishyvän edistäjä, joka on ymmärretty yhtenäisenä. Ajattelun tunnusmerkkinä on myös sentralistis-hierarkkinen hallinto, ja luottamus lainsäädäntövaltioon ja jokaisen kansalaisen rooliin ”valtiokansalaisena” omaamaan velvoittavaan valtiotietoisuuteen. Liberaalin kansalaisyhteiskunnan viime vuosikymmenen aikana esille nousseet piirteet – yhtyneenä yhteishyvän, solidariteetin ja subsidiariteetin käsitteiden uudenaiseen painotukseen – tuovat vanhalle valtiokulttuurille sekä etuja että haittoja, mutta myös mahdollisuuksia ja riskejä. Tässä yhteydessä niihin voidaan ainoastaan viitata.

Suomalaisessa keskustelussa vähälle huomiolle on jäänyt se seikka, että Euroopan unionin taholta on korostettu periaatteen huomioon ottamista myös kansallisella tasolla: ”Läheisyysperiaatteen soveltaminen ei koske ainoastaan unionin lainsäädäntö- ja sääntelytoimintaa ja siten ainoastaan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisiä suhteita. Se koskee sekä jäsenvaltioiden päätöksentekoprosesseja että unionin oikeuden ottamista osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmää ja sen soveltamista. Euroopan unionin tasolla ei tähän saakka ole kiinnitetty riittävästi huomiota läheisyysperiaatteen tähän ulottuvuuteen.”<sup>50</sup>

49. Jyränki 2000, s. 151. Ks. myös Saraviita 2000, s. 564: ”Tulkinnassa itsehallinnolle vakiintui oma, joskin valtiovallasta johdettu sisältö - - -.”

50. EU:n Alueiden komitean lausunto läheisyysperiaatteesta, CdR 302/98. Samoin myös Alueiden komitean lausunto Alueiden komitean panoksesta Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työhön (CdR 127/2002 fin): ”AK esittää, että perussopimuksissa määritettyjä läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteita täydennetään siten, että taataan alueiden ja paikallisviranomaisten toimivallan kunnioittaminen.”

Aiemmin siteerattu perustuslakivaliokunnan lausuma heijastaa myös yhä vallitsevaa rajallista näkemystä kunnallisesta itsehallinnosta ”hallinto-na”. Kunnallisessa itsehallinnossa ei ole kysymys pelkästään paikallisten hallintoasioiden asianmukaisesta suorittamisesta, vaan aivan kuten valtiotasollakin, kansan poliittisesta herruudesta ja sen käyttämisestä.

### *Kuntaperusteisen hallintoajattelun säilyminen?*

Tätä muutostaustaa vasten keskeinen kysymys on, hylätäänkö tähänastinen kuntaperusteinen hallinto- ja palveludoktriinimme. Kyseinen periaate on ollut varsin yksiselitteinen hallinnon perusperiaate. Se kirjattiin valtioneuvoston eduskunnalle antamaan selontekoon julkisen hallinnon uudistamisesta vuonna 1990 muun muassa seuraavasti:

”Kansalaisten palvelun perusyksikkönä on toimiva kunta.” Sanottu periaate on hyväksytty myös muissa, myöhemmissä hallinnon uudistamista koskeissa periaatepäätöksissä. Esimerkiksi v. 1998 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (Hallintopolitiikan suuntalinjat) sama on todettu muun ohella seuraavasti: ”Hallitus vahvistaa kuntien itsehallintoa ja lisää kuntien taloudellista päätösvaltaa ja vastuuta palvelujen jatkuvassa kehittämisessä.”

Jo usean vuoden ajan vireillä ollut voimakas seudullistumis- ja alueellistumiskehitys on edellä sanottu periaate huomioon ottaen ongelmallinen. Kehitys on itse asiassa vastakkainen julki lausutuille tavoitteille. Keskeisiä kuntatason tehtäviä on 1990-luvulta lähtien siirretty lainsäädännöllä tai kuntien omin päätöksin seutu- ja alue- tasolle. Sanottu kehitys jatkuu myös valtion suositusten ja tukitoimenpiteiden myötä.

Kehitystä voidaan arvioida paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellä siteerattujen määräysten valossa. Sanonnallisesta väljyydestään huolimatta määräykset antavat tietyt selkeät reunaehdot. Ennen muuta kunnilla on oltava oikeus vastata huomattavaan osaan julkisista asioista. Kuntatasoa ei voida niin sanotusti ”tyhjentää” tehtävistä siirtämällä niitä olennaisilta osin seutu- tai alue- tasolle taikka valtionhallinnon

orgaaneille. Tältä osin asia on varsin yksiselitteinen ja periaatteessa Suomessakin jo aiemmin näin hyväksytty. Esimerkiksi Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevaa lakia säädettäessä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 11/1984 vp):

”Jos pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan tehtäviä lisättäisiin siinä määrin ja sillä tavalla, että ne osittaismuutoksista syntyvänä kokonaisuutena oleellisesti vaikuttaisivat jäsenkuntien hallintoon, saattaisi tilanne muuttua toisenlaiseksi. Tällöin voitaisiin päätyä järjestykseen, joka rikkoisi sitä kuntien itsehallinnon hallitusmuodon mukaisiin perusteisiin kuuluvaa periaatetta, että kuntien päätösvalta kuuluu kuntien jäsenten valitsemille toimielimille.”

Myös toinen peruskirjan reunaehto on tärkeä. Saman artiklan 2. kapaleessa edellytetään, että tätä oikeutta (siis oikeutta vastata ja hoitaa huomattavasta osasta julkisia tehtäviä) käyttävät välittömillä vaaleilla valitut valtuustot.

Juuri tältä osin esimerkiksi pelastustoimi (kuten muutkin alueellislle tai seudulliselle tasolle siirrettävät tehtävät) on ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta totesi saman asian lausunnossaan (PeVL 32/2001 vp):

”Ehdotetun uudistuksen takia on aiheellista kiinnittää huomiota siihen kehitykseen, joka seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettavista, kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymys tehtävien lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettaviksi viranomaisorganisaatiossa tai yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että kuntien päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille.”

Samaan seikkaan on kiinnitetty huomiota myös seutuyhteistyökokeilusta säädetyn lain yhteydessä (PeVL 11a/2002 vp):

”Perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta olisi kuitenkin hankalaa, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä todella siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Sama näkökohta koskee, ja valiokunnan mielestä viime kädessä rajoittaakin, kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille. Asiaan kytkeytyvistä periaatteellisista ongelmista huolimatta valiokunnan mielestä ei nyt käsillä olevassa kokeiluyhteydessä kuitenkaan ole es-tettä säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hallintovaliokunnan alustavan ehdotuksen mukaista 3 ja 4 §:ää.”

Kunnan näkökulmasta katsottuna kyseinen toimintojen pirstoutuminen on varmasti yhtä ongelmallista, esimerkiksi vaikuttavan omistajapolitiikan harjoittamisen näkökulmasta. Senkaltaisia hallinnollisia rakenteita, joiden alaisiksi yksittäiset seudulliset ja alueelliset toimintayksiköt voitaisiin alistaa, ei toistaiseksi ole toteutettu. Erityisesti kuntayhtymä voisi tarjota tällaisen kokonaisuudesta vastaavan orgaanin käyttökelpoisen toteuttamismallin.

EU:n Alueiden komitea hyväksyi syyskuussa 2001 kertomuksen kansalaisläheisyydestä (CdR 436/2000 fin). Siinä aihetta tarkasteltiin luonnollisesti Euroopan unionin näkökulmasta. Esillä olevan teeman kannalta mielenkiintoisia ovat seuraavat kohdat:

”Siksi tulisikin yksilöidä selvästi, miten tehtävät olisi järkevintä jakaa poliittisten tasojen kesken siten, että toteutetaan subsidiariteetti-periaatetta tehokkaasti ja annetaan alue- ja paikallisviranomaisille todellista liikkumavaraa. Subsidiariteettiperiaatteen noudattamisella on turvattava alueelliset ja paikalliset valtaoikeudet. Alueiden komitea katsoo tämän edellyttävän Euroopan unionin perussopimusten tarkistamista siten, että muotoillaan uudestaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artikla ja sisällytetään siihen erityinen maininta alue- ja paikallisyhteisöistä. Komitea suosittelee lisäksi, että subsidiariteetti-periaatetta konkretisoivaa kumppanuusperiaatetta kehitetään ja vahvistetaan laajentamalla sen soveltamista yhteisön kaikilla toiminta-aloilla, jotka kuuluvat alue- ja paikallisviranomaisten toimivaltaan.”

Sanottua kannanmäärittelyä voidaan ja pitää soveltaa myös oman maamme hallinnon tasojen kesken, toisin sanoen valtion, maakuntien ja kuntien välisiin suhteisiin. Subsidiariteettiperiaate läheisyysperiaatteen merkityksessä, täydennettynä kumppanuusperiaatteella, on sovelias ohje myös oman maamme hallintorakenteen käsillä oleville reformeille.

Tällaisen periaatteellisella tasolla olevan kannanoton esittämisellä ei kuitenkaan vielä paljonkaan ole voitettu. Tarvitaan käsitys niin yksityiskohdista kuin niiden muodostamasta kokonaisuudesta. Aivan kuten eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 5/2001 vp) edellyttänyt: on saatava aikaan kokonaisvaltainen käsitys maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Hallintovaliokunta edellytti kyseisessä selvityksessä otettavaksi huomioon muun muassa Aluehallinto 2000 -uudistuksen toimeenpanoon liittyvien kysymysten ohella keskushallinnon uudistamisen, hallinnon tehokkuuden, palvelujen saatavuuden ja laadun sekä johtamisen kehittämisen. Tähän voidaan lisätä edellä esille nostettu problematiikka: kansalaisten itsehallintoperiaatteen ja demokratian toteutumisen turvaaminen.

Sanotun hallintovaliokunnan esittämän kartoituksen tekeminen vaikuttaa perustellulta jo nyt nähtävissä olevien ajankohtaisten kysymysten valossa.<sup>51</sup> Vaikuttaa nimittäin siltä, ettei yksittäisratkaisuja valtion taholla tehtäessä kokonaisuutta ja seurauksia arvioida riittävästi. Esimerkiksi: on tuettu seutu-, osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmin uudentyyppisen seutuhallinnon muodostumista, mutta sen sijaan pelastustoimissa tehtävät siirrettiin ohi tämän tason maakuntatasolle, selvitysmiehen esityksestä poiketen.

Edellä olevasta tarkastelusta on voitu todeta läheisyysperiaatteen ja kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusperiaatteen läheinen yhteys.<sup>52</sup>

51. Hallitus on keväällä 2005 antanut eduskunnalle vaaditun selonteon keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista (VNS 2/2005 vp).

52. Esim. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean päätöslauselma Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle (CES 1069, 2002): ”Pyrkimys kansalaisvuoropuheluun juontaa juurensa sekä demokratian että läheisyyden periaatteista. Läheisyysperiaate ei tarkoita yksinomaan vallanjakoa eri alueellisten hallintotasojen välillä vaan myös osallistuvuutta, kun ajatellaan julkishallinnon ja yhteiskunnan välisiä suhteita sekä kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia. Valittaessa päätösten

Läheisyysperiaate nojaa kuitenkin ensisijaisesti perinteisen hierarkkisen julkisen hallinnon rakenteeseen ja sen mukaiseen toimivallanjakoajatteluun. Valtion ja kuntien toimintatapoja on kuitenkin jo pitkään uudistettu uusien organisaatio- ja toimintamallien mukaiseksi. Erityisesti yhteistoiminnallinen, eri julkisten ja yksityisten toimijoiden välinen yhteistyö uutena palvelutuotannon organisointitapana nostaa esille perustavaa laatua olevia kysymyksiä demokratian ja legitimaation suhteen. Toimintatavat voivat avata myös uusia mahdollisuuksia. Mutta uusi organisaatio-oikeudellinen järjestelmä edellyttää myös uudenlaista pluralistista legitimaatiomallia. Siksi kunnille kuuluva organisaatiovalta (mikä nojaa erityisesti paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6 artiklaan) tarjoaa haasteellisen kentän sen suhteen, miten julkisen hallinnon välttämättömien uudistusten yhteydessä huomio on kiinnitettävä kustannuskysymysten ohella laajempaan kokonaisuuteen.<sup>53</sup>

### *Verkostomalli – hyvästijätö läheisyysperiaatteen vaikuttavuudelle?*

Tulevaisuuden hallinnon toimintamallina nähdään useissa puheenvuoroissa verkostomainen malli. On paikallaan tarkastella, miten senkaltainen toimintamalli sopeutuu peruskirjaan ja erityisesti sen mukaiseen läheisyysperiaatteeseen.

Sisäasiainministeriö on muutama vuosi sitten julkaissut keskustelualoitteen<sup>54</sup>, jonka tavoitteena on rakentaa sekä kansainväliseen

---

valmisteluun osallistuvia tahoja on aiheellista ottaa huomioon paitsi alueellinen (vertikaalinen) läheisyysperiaate myös tehtävänmukainen (horisontaalinen) läheisyysperiaate, joka on toimivan hallintotavan merkittävä osatekijä.”

53. Schliesky 2005, s. 365–366. – Tällainen kysymys on esimerkiksi kilpailuttamisvaatimuksen ja kuntien organisaatiovapauden välinen suhde. EU:n Alueiden komitea on eri yhteyksissä kiinnittänyt kysymykseen huomiota: ”Alueiden komitea – – 2.4. vahvistaa, että yhteisön lainsäädäntöä laadittaessa on noudatettava tiukasti läheisyysperiaatetta ja varmistettava paikallisyhteisöjen oikeus päättää toimivaltaansa kuuluvilla aloilla organisaatio- ja toimintatavoista kansallisen lainsäädännön mukaisesti.” (Alueiden komitean 23.2.2005 antama lausunto aiheesta Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM (2004) 374 lopullinen, CdR 327/2004 fin).

54. Silja Hiironniemi: Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa, Helsinki 2005.

keskusteluun että suomalaisen todellisuuteen perustuva analyysi ja kuvaus suomalaisen hallinnon verkostoituneisuuden nykytilasta. Tämän ohella työssä luodataan verkostomaisen hallinnan tulevaisuutta.

Keskustelualoitteessa hahmoteltu malli nojaa irtiottoon perinteisestä hierarkkisesta järjestelmästä. Siinä hallinto nähdään verkostoituneena, pirstaleisena, monimutkaisena ja epäselvänä. Verkosto toiminta-, organisoitumis- ja hallintamuotona merkitsee suurta muutosta perinteiseen hallintoajatteluun. Verkostoituminen merkitsee sitä, että valtion ja kuntien käytettävissä olevat ohjausmuodot ja -keinot ovat perusteiltaan muuttuneet tai ainakin muuttumassa. Perustuslain mukainen ”hallitseminen” ei nykypäivänä enää ole autoritääristä valtakäyttöä, vaan kehityksen katalysaattorina toimimista, kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Erityisesti sisäasiainministeriön osallisuus-, seutu- ja aluekeskushankkeet ovat olleet seudullista ja alueellista verkostoitumista mahdollistavia ja tukevia hankkeita. Myös alueellisen kehittämisen strategiset linjaukset toteuttavat verkostoajattelua.

On selvää, että tällaisessa hallinnossa myös kunnan rooli muuttuu. Kirjoittaja on ottanut käyttöön ustermin ”ydinkunta”, jolla hän tarkoittaa nykymuotoista kuntaa. Sillä on verkostomaisessa hallinnossa kuitenkin myös uudentyypinen tehtävä: johtaa ja koordinoida kuntakonsernin sisäistä verkostoitumista sekä perustaa, johtaa ja koordinoida moninaisia ulkoisia vaikuttaja-, kehittämis- ja palvelutuotantoverkostoja toimien palvelutuotantoverkostoissa palvelujen järjestäjänä ja tilaajana. Verkostot laajetessaan eivät välttämättä noudata kuntarajoja, vaan muuttuvat paikallisista seudullisiksi ja mahdollisesti myös alueellisiksi. Kunnat toimivat myös alueellisten palvelutuotantoverkostojen johtajina ja koordinoijina.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen näkökulmasta katsottuna kirjoittajan näkemys kuntaliitoksista on mielenkiintoinen. Sen mukaan verkostotyyppiseen hallinnon kehittämismalliin eivät kuulu pakkokeinoin tapahtuvat kuntaliitokset. Näkemys on yhteensopiva verkostomaisesta toimintatavasta esitetyn kanssa. Lievennyksenä näkemykseensä – joka ei enää kovin hyvin ole sopusoinnussa esitetyn mallin kanssa – kirjoittaja toteaa, että ”vapaaehtoisesti tapahtuvin

voimavarojen yhdistämisin ja mahdollisesti porkkanoin autettuna tapahtuvat liitokset siihen sopivat”.<sup>55</sup>

Keskustelualoitteessa keskeisen huomion saa demokratianäkökulma. Keskustelualoite on toteutettu ministeriön kunnallisen demokratian kehittämishankkeen aloitteesta. Kirjoittaja on optimistinen: verkostoituva hallinta laajentaa demokratiaa siten, että se korostaa enemmän kansalaisten, yhteisöjen ja yritysten suoraa osallistumista kuin edustuksellista demokratiaa. Kansainvälisessä tarkastelussa on kehityksen todettu johtavan päätöksenteon painopisteen siirtymiseen perinteisistä kansanvaltaisesti valituista instituutioista enemmän tai vähemmän epäselvään yhteistyöhön sekä julkisten ja yksityisten intressien väliseen verkostoon (”governance”). Muutoinkin alakynnessä olevalla edustuksellisella demokratialla olisi siis tästäkin syystä edessään asemien menetys. Myös sen toimintaan kohdistuu muutos. Kirjoittajan mukaan edustuksellisen demokratian päivittäinen toteuttaminen, kansanedustajien ja valtuutettujen vuorovaikutus kansalaisten kanssa, tapahtuu verkostoissa, joiden toimintaa tulisi kehittää luomaan edellytyksiä demokratian entistä paremmaksi toteuttamiseksi. Luottamushenkilöiden rooliksi kirjoittaja näkee erityisesti toimimisen linkkinä verkostoista kuntaorganisaatioon.

Verkostomaisesti toimivan hallinnon visio on monelta osin kannatettava, kun lähtökohtana pidetään kunnallista itsehallintoa. Se nojaa kuntaperusteisuuteen, kuntien määräämisvaltaan verkostoissa, mutta samalla kuntien asettumiseen yhdeksi verkoston toimijaksi. Mutta kyseinen ajattelu ei ole ongelmaton eikä omaksuttavissa ilman vastaväitteitä. Mitä verkostoissa toimiminen merkitsee luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisten suhteiden kannalta? Eivätkö lisääntyvät neuvottelut ja niissä tosiasiallisesti syntyvät ratkaisut entisestäänkin vie kunnallista toimintaamme viranhaltijakeskeiseen suuntaan?

Verkostomalli hylkää hierarkkisen hallintomallin, jolle oleellista on vallanjaon selkeys. Vallanjakoperiaatetta, niin horisontaalista kuin vertikaalista, pidetään erityisesti liittovaltiorakenteisissa maissa keskeisenä demokratian takeena. Vallankäyttöä kontrolloidaan toisella vallalla. Siihen oleellisena kuuluvalle subsidiariteetti- eli läheisyyspe-

---

55. Hiironniemi 2005, s. 89.



riaatteelle (joka meilläkin on kirjattu paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklaan) voidaan verkostomaisessa toimintajärjestelmässä jättää hyväst. Miten hyvin uuden verkostomaisen toimintamallin ja perinteisen hierarkkisen hallinnon ominaisuuksien yhteensovittamisessa onnistutaan, on ratkaiseva hallintopolitiikkamme kysymys. Kunta- ja palvelurakennemuutuksessa näyttää kuitenkin jälkimmäinen vaihtoehto säilyttävän asemansa.

Toinen jatkuvasti esillä pidettävä kysymys on subsidiariteetti-periaatteen asema suhteessa muihin vallitseviin kilpaileviin periaatteisiin: yhtenäisyyteen, tehokkuuteen, yhtenäiseen soveltamiseen ja solidaarisuuteen. Voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti katsoa, että nämä periaatteet ovat sovittavissa subsidiariteetti-periaatteen kanssa.

### *Subsidiariteetti-periaate olennainen kansanvaltaisen järjestelmän tuki*

Millaisia johtopäätöksiä sitten edellä olevasta suhteellisen laajasta tarkastelusta on tehtävissä? Mitä pienemmästä yhteisöstä on kyse, sitä suurempi on suhteellinen osuus, joka sen jokaisella jäsenellä on yhteisöllisen tahdon muodostamiseen. Sen vuoksi ovat kansanvaltainen osallistuminen ja poliittinen vaikuttamisvalta monille kansalaisille sitä laajempia, mitä suuremmassa määrin päätöksentekovalta on subsidiariteetti-periaatteen edellyttämällä tavalla alemmilla hallinnon tasoilla. Tämän periaatteen mukaisesti syntyy malli jaetusta demokratiasta, jossa valtiovalta valtion keskushallinnon ja sen alamuodostelmien kesken on jaettu ja jossa ovat itsehallintoyhteisöjen erilaiset toimija-organit. Mitä enemmän päätöksentekovaltaa desentralisoidaan, sitä laajempi on kansalaisten enemmistölle avautuva poliittisen osallistumisen kenttä.<sup>56</sup>

Tietynasteisesta normeerauksesta huolimatta läheisyysperiaate on edelleen enemmänkin poliittinen, ohjelmallinen periaate kuin sitova toimintaohje. Lainsäädäntömuutoksissa ja hallinnon kehittämisen valmisteluasiakirjoissa siihen kyllä näytetään viitattavan, mutta periaatteen sitovuus ja konkretisointi on sattumanvaraista. Paikallisen

---

56. Zippelius 2003, s. 207.

itsehallinnon peruskirja ja sen periaatteisiin sitoutuminen näyttää olevan vieras valtion keskushallinnolle ja lainsäätäjälle. Peruskirjaan ja sen mukaiseen läheisyysperiaatteeseen kyllä viitataan, mutta todellista vaikuttavuutta voidaan kysyä.<sup>57</sup> Tätä vaikuttavuutta tulisi pitää esillä erityisesti vireillä olevassa kunta- ja palvelurakennemuutuksessa siten, ettei toimivalta karkaisi perusteetta liian kauas kansalaisen ohjaus- ja vaikutuspiiristä. Ruotsalaisten ehdotus on ottaa asiasta suoraan säännös perustuslakiin: ”Vid lagstiftning ska beaktas intresset av att offentliga uppgifter utförs av myndigheter som ligger så nära medborgarna som möjligt.”<sup>58</sup>

Jos periaate otetaan vakavasti, on yhteisön rakenne toteutettava alhaalta ylös. Siinä kunnille tulee olennainen merkitys, vaikka ne olisivatkin valtion osia.<sup>59</sup> Mutta periaatteelta voidaan edellyttää vielä pidemmälle menevää sovellettavuutta. Periaatetta ei tulisi enää Suomessakaan pitää pelkkänä institutionaalisenä uudelleenorganisointiperiaatteena, vaan enemmänkin yleisempänä yksilöä ja hänen valintojaan kunnioittavana poliittisena filosofiana, joka ohjaa julkista toimintaa.<sup>60</sup>

---

57. Ks. tästä Ryynänen – Telakivi 2006.

58. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapporter nr IX, Stockholm 2007, s. 76–77.

59. Knemeyer 1994, s. 54.

60. Näin Euroopan neuvoston raportti *Definition and limits of the principle of subsidiarity* 1994, s. 34.

## V EUROOPPALAINEN HAASTE

### ”Kuntasokeudesta” aitoon kumppanuuteen?

Voi tuntua haetulta tarkastella kansallisen kunta- ja palvelurakennemuutostemme yhteydessä eurooppalaisia muutostarpeita (yhdentymiskehityksen tai Euroopan neuvoston aikaansaamia). Niihin ei uudistuksen valmisteluasiakirjoissakaan viitata missään yhteydessä.<sup>1</sup> Sen sijaan eurooppalaiset mallivaikutukset ovat olleet keskeisinä uudistuksen esikuvina. Niissäkin tosin on rajauduttu tavanomaiseen tapaan suhteellisen kapea-alaiseen tarkasteluun: Ruotsin, Norjan ja Tanskan vireillä oleviin kuntauudistuksiin. Minkäänlaista analyysia niiden suhteen ei hallituksen esityksessä ole suoritettu. Erityisesti Tanskan hieman aiemmin aloittama ja toteuttama reformi on Suomessa saanut runsaasti huomiota osakseen: 273 kunnasta ja 13 amtista siirryttiin 98 kuntaan ja viiteen alueeseen.

Miksi sitten yhdentymiskehityksen ja Euroopan neuvoston toiminnan aikaansaamia muutostarpeita olisi tarkasteltava? Vastaus lienee itsestään selvä: kunnat ovat yhteisö sääntöjen keskeisiä toimienpanijoita. Esimerkiksi ympäristönsuojelun alueella kuntatason merkitys on olennainen. Toisaalta voidaan todeta, että Suomen integroiduttua Euroopan yhteisöön modernia ympäristöoikeutta koskeva kansallinen lainsäädäntö on arviolta yli 90-prosenttisesti yhteisöoikeu-

1. Poikkeuksena voi mainita valtiovarainvaliokunnan lausunnossa tarkasteltu varainsiirtoverotusta koskevan lain muutosehdotus, ks. VaVL 39/2006 vp., s. 5. Henkilöstön asemaa kuntaliitostilanteissa tarkasteltaessa todetaan, että kuntajaon muutoksiin voi tietyissä tapauksissa tulla sovellettavaksi EY:n liikkeenluovutusdirektiivi 2001/23/EY (HE 155/2006 vp., s. 41).

den värittämää.<sup>2</sup> On näin ollen selvää, että kuntien ja EU:n välisten suhteiden laadulla ja toimivuudella on avainasema.

Varsin yleinen moite EU:n suuntaan on kuitenkin viime vuosina ollut näkemys sen ”kuntasokeudesta”. Kuntien asema ja organisaatio, kunnallisen itsehallinnon sisältö ja laajuus samoin kuin julkishallinnon alueellistaminen tai alue- ja maakuntahallinnon järjestäminen ovat kansallisen valtiosäännön piiriin luettavia oikeudellisen sääntelyn kohteita. Sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, että kunnallinen itsehallinto olisi EU-oikeuden ulkopuolella.<sup>3</sup>

EU ei edelleenkaan sopimuksissaan tunne kunnallisen itsehallinnon suojaa. EU:n valtiokeskeinen sääntely on merkinnyt sitä, että kuntia suhteessa valtioon on tulkittu ja tutkittu enenevässä määrin objekteina, joiden on hoidettava niille annetut tehtävät.<sup>4</sup> Jäsenvaltiot kantavat EU:ssa yksin vastuun EU:n lainsäädännön voimaansaattamisesta. Monissa maissa alueet ja kunnat kuitenkin kantavat huomattavan osan taakasta, jonka EU:n lainsäädännön täytäntöönpanovelvollisuus synnyttää. Sen vuoksi alueiden ja kuntien osallistuminen jäsenvaltiotasolla EU:n lainsäädännön voimaansaattamiseen ja täytäntöönpanoon tarjoaa alueille ja kunnille merkittävän mahdollisuuden tarjota asiantuntemuksensa käytettäväksi, varmistaa, että niiden yksilölliset erityispiirteet otetaan huomioon, säilyttää monimuotoisuutensa ja omaleimaisuutensa, sekä varmistaa lainsäädännön tehokas hallinnollinen täytäntöönpano kansalaisia lähellä olevalla tasolla.<sup>5</sup> Voidaan perustellusti katsoa, että kunnat eivät enää ole tässä suhteessa pelkkiä objekteja, vaan myös subjekteja, toimijoita.

Vaikka alueellisten ja paikallisten intressien edustaminen onkin ankkuroitu sopimukseen (Alueiden komitean kautta), ja tätä kautta voidaan jäsenvaltioiden alapuolisille osille katsoa annetun merkittävän toimintamahdollisuuden, ei tästä kuitenkaan seuraa mitään institutionaalista takuuta kunnalliselle itsehallinnolle. Myöskään yleisen yhteisöoikeudellisen demokratiaa koskevan oikeusperiaatteen alle

2. Hollo 2008, s. 86.

3. Heuru: Perustuslaillinen kunnallishallinto 2006, s. 92.

4. Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 248–249.

5. Alueiden komitean lausunto aiheesta Alueiden ja paikallisyhteisöjen rooli EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa. CdR 51/99 fin (15.–16.9.1999).

ei kunnallisen itsehallinnon ydin ole asetettavissa. Demokratia on teoriassa ajateltavissa myös ilman kunnallista itsehallintoa.<sup>6</sup>

Yhteisösäännösten vaikutusta tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että kuntien ja alueiden toimivaltuudet vaihtelevat eri maissa. Suomessa, muiden Pohjoismaiden tavoin, kunnilla on suhteellisen laaja itsehallinto ja tehtäväpiiri kansalaisten hyvinvoinnin toteuttamisessa. Tästä myös seuraa se, että yhteisösäännöstellä on kuntien kannalta suurempi merkitys.<sup>7</sup>

Kunnallisen itsehallinnon huomioonottaminen yhteisösäännösten tasolla voi tietenkin olla liian kunnianhimoinen tavoite, kun tiedetään, että sen asema on monien maiden kansallisissakin perustuslaeissa riittämättömästi säännelty (kuten Isossa-Britanniassa, Irlannissa, Tanskassa, Ranskassa ja Alankomaissa).<sup>8</sup> Jopa käsitys kunnallisesta itsehallinnosta vaihtelee yllättävän suurella määrällä. Franz-Ludwig Knemeyer on nostanut tämän jossain määrin yllättävältä tuntuvan seikan esiin. Mannereurooppalaisessa ajattelussa (sellaisena kuin se esim. Saksassa ja Itävallassa esiintyy) kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvat mitä moninaisimmat muodot, joita itsehallinnolla laajimmassa mielessä voidaan tarkoittaa. Jo yksinkertainen käsitteen käännös, jolla Englannissa – Self-Governmentin kotimaassa – asia tunnetaan, tuo jo olennaisen merkityksen muutoksen. Saksalainen itsehallinto – vaikkakin osavaltioissa eri tavoin toteutettuna – ei ole samankaltainen brittiläisen tai amerikkalaisen Self-Governmentin kanssa. Mutta se eroaa myös olennaisesti ranskalaisista tai sveitsiläisistä muodoista samoin kuin itsehallintototeutuksista skandinaavisissa maissa.<sup>9</sup> Itsehallinnon muotoilumahdollisuuksia on toisin sanoen runsaasti. Olennaista Knemeyerin mukaan on periaate autonomisista – desentralisoiduista – yksiköistä poliittisessa, kansalaisvastuulla olevassa järjestysmuodossa. Sen, etteivät nämä yksiköt muodostu valtioksi

6. Schmahl 1999, s. 858.

7. Horttanainen 2000, s. 82.

8. Tanskan perustuslain 82 §, Ranskan perustuslain 72-artiklan 2-kappale ja Alankomaiden perustuslain 124-artiklan 2-kappale eivät takaa kunnallista itsehallintoa samalla tavoin kuin Saksan liittotasavallan perustuslain 28-artiklan 2-kappaleessa, eli ”lakien rajoissa”, vaan määräävät kunnallisista toimivaltuuksista ”lain kautta” tai ”lain mukaan”.

9. Knemeyer 2002, s. 35.

valtiossa, tasavalloiksi tasavallassa ja hajota liitosta, takaavat valtiolliset lait, jotka antavat reunaehdot autonomialle.<sup>10</sup> Nämä periaatteet sisältävä Euroopan neuvoston vuonna 1985 hyväksymä paikallisen eli kunnallisen itsehallinnon peruskirja mahdollistaa erilaiset kunnallisen itsehallinnon, paikallisen autonomian tai ”itsehallinnan” mallit. Mutta se ei kuitenkaan luo vapautta valtiosta, vaan aina pelkästään vapautta valtiossa.<sup>11</sup>

Tavoite kunnallisen itsehallinnon suojasta on silti EU:n ja yhdentymiskehityksenkin näkökulmasta perusteltu. EU:lle nimittäin on kansalaisläheisyyden näkökulmasta<sup>12</sup> katsottuna paikallisen tason aineellinen olemassaolo välttämättömyys. Mutta tämä on välttämättömyydestä myös valtion näkökulmasta, kansallisen päätösvallan siirryttyä ja siirryessä merkittävältä osin EU:n tasolle. Yhdentymiskehitys ei suinkaan ole nollasummapeliä, jossa toimivalta yksinkertaisesti vain siirtyy tasolta toiselle. Aivan yhtä välttämättömyydestä on huolehtia siitä, että muut monitasohallinnon osapuolet – tässä tapauksessa alueet ja kunnat – omaavat riittävät toimivaltuudet ja kyvyn edunvalvontaansa EU:n suuntaan. Mitä vahvemmaksi EU:n päätöksenteko ja norminanto muuttuvat, sitä tehokkaammin muiden tasojen tulisi kyetä vastaamaan omiin toimivaltuuksiinsa kuuluvien asioiden hallinnasta.

Siitä, miten paikallistason näkemykset paremmin otettaisiin huomioon EU:n tasolla, on kyllä eri yhteyksissä esitetty selkeät mallit. Ensimmäinen on ollut alueiden komitean roolin vahvistaminen. Taus-tana vaatimukselle on arvio, jonka mukaan muut yhteisöorganit eivät anna sille riittävää merkitystä.<sup>13</sup> Siihen on päästävissä kahdella tavalla: Ensinnäkin antamalla komitealle toimielimen asema, jolloin se saisi

10. Knemeyer 2000 s. 37.

11. Knemeyer 2002 s. 41.

12. Perustamissopimuksen 1-artiklan 2-kappaleessa kyseisen seikan tärkeys todetaan: ”Tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.” – Ruotsin kunnallisiiton periaatekannanotossa katsotaan kunnallisen itsehallinnon pitävän muodostaa perustavaa laatua olevan periaatteen myös eurooppalaisessa perspektiivissä, esim. laadittavassa mahdollisessa perustuslaissa. Eurooppalaisten instituutioiden on sen vuoksi otettava huomioon kunnallinen itsehallinto ja nähtävä se subsidiariteettiperiaatteen konkretisoitumana, milloin EU:n päätös koskee kuntia tai alueita (Principdokument 2000-05-05).

13. Ks. näin esim. Balders 1999, s. 22.

kanneoikeuden Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen valvoakseen näin läheisyysperiaatteen ja paikallistason oikeuksien toteutumista.<sup>14</sup> Toisaalta sen asemaa vahvistavaan suuntaa vei Nizzan sopimuksen mukainen uusi vaatimus komitean koostumuksen muuttamisesta siten, että jäsenten tulee olla alue- tai paikallisvaaleissa valittuja luotamushenkilöitä tai poliittisesti vastuussa vaaleilla valituille elimille. Näin sen poliittinen painoarvo kasvoi. Tämän toteutumisen olisi voinut katsoa tietävän Suomen kohdalla lukuisten virkamiesjäsenten (kaupungin- ja kunnanjohtajien) vaalikelvottomuutta. Näin sopimusta ei kuitenkaan ole tulkittu. Alueiden komitean Suomen valtuuskuntaan kuuluu edelleen useita virkajohtajia.

Uudistusehdotusten mukaan perussopimukseen tai tulevaan perustuslakiin tulisi myös ottaa kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon suoja koskevat säännökset. Tämä tapahtuisi vaivattomasti liittämällä siihen Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja ja laadittavana oleva alueellisen itsehallinnon (nyt: demokratian) peruskirja.<sup>15</sup>

Kolmas vaatimus on subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen ankkurointi sopimukseen siten, että sen vaikutus ulottuu myös kunta- ja aluetasolle. Sen mukaan ns. alimmalla tasolla on ensisijainen oikeus hoitaa tehtävä. Ylempi taso (valtio – EU) voi puuttua tehtävän hoitoon ainoastaan milloin pienempi yhteisö siitä ei yksin kykene selviytymään. Tätä koskevan yksityiskohtaisen esityksen ”subsidiariteetin kulttuurin noudattamisesta” on tehnyt muun muassa EU:n alueiden komitea.<sup>16</sup>

14. Alueiden komitea pitää tärkeimpänä tehtäväänään toimintaansa subsidiariteetti-periaatteen vartijana (Alueiden komitean tärkeimmät poliittiset tavoitteet 1998, s. 10).

15. Esim. Derenbach: Die stärkere Einbindung der lokalen Gebietskörperschaften in das europäische Aufbauwerk: Partnerschaft im Modell der multilevel governance statt zunehmender Entfremdung. 2006 (Deutscher Landkreistag, moniste). – Vasta-argumenttina esitetylle on katsottu, ettei liittyminen Euroopan neuvoston peruskirjaan olisi mahdollista, koska se on avattu ainoastaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioille. Lisäperusteena on pidetty myös sitä, etteivät monet EU:n jäsenmaistakaan olleet ratifioineet peruskirjaa. Perustelut eittämättä pitävät paikkansa, mutta toisaalta vireillä on pyrkimys saada EU liittymään toiseen Euroopan neuvoston peruskirjaan, ihmisoikeussopimukseen. Tätä on myös Suomessa vaadittu (ks. VNS 3/2001 vp ja PeVL 25/2001 vp).

16. Lausunto aiheesta Läheisyysperiaatteesta: Kohti uutta subsidiariteetin kulttuuria. Alueiden komitean vetoamus, CdR 302/98/10.–11.11.1999. Alueiden komitea

Suomalaisissa kannanmäärittelyksissä periaate (toissijaisuusperiaatteenä) kytketään toimivallanjakoon. Tällöin ajatellaan kuitenkin pelkästään EU:n ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta, eikä uloteta periaatetta alueiden ja kuntien tasolle. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että toissijaisuusperiaatteen ja toimivallan konkreettisen oikeusperustan valinnan keskinäisyhteydestä on valiokunnan mielestä aiheellista tähdentää toissijaisuuden ensisijaista merkitystä. Tämä tarkoittaa sitä, että kysymys oikeusperustan valinnasta ei edes tule ajankohtaiseksi unionin tasolla, jos tietty toiminta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti voidaan toteuttaa jäsenvaltioissa.<sup>17</sup> Subsidiari-teettiperiaatetta on edellä tarkasteltu yksityiskohtaisemmin.

Neljäntenä, pidemmälle katsovana tavoitteena on Manner-Euroopan vahvojen osavaltioiden esillä pitämä vaatimus alueiden komitean muodostamisesta yhteisön lainsäädäntöorganiksi omine aloite- ja myöntämääräisoikeuksineen, neuvoston ja parlamentin ohella. Näin alueiden komiteasta tulisi ”kolmas kamari”. Kyseistä vaatimusta esillä pidettäessä on kuitenkin myönnetty, että yhdentymiskehityksen tässä vaiheessa tällaisen konseptin realisoituminen on epätodennäköistä. Keskeinen syy tälle on alueiden komiteassa edustettuina olevien alueyhteisöjen suuri heterogeenisuus.<sup>18</sup> On myös pelättävissä, että tätä kautta kilpailu alueiden ja kuntien kesken kovenisi.<sup>19</sup> Jo nyt on komiteassa nähtävissä tietynlainen kilpailuasetelma kuntien ja alueiden kesken.

Alueiden komitean roolia ja kehittämistarpeita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Samoin tarkastellaan jäljempänä sitä, miten edellä tarkastellut tavoitteet tulivat huomioon otetuiksi syksyllä 2007 hyväksytyssä uudessa, Lissabonin sopimuksen nimellä kulkevassa EU:n uudessa perussopimuksessa.

---

vaati myös lausunnossaan (CdR 54/99/2.-3.6.1999), että EY-sopimuksen 5-artikkulaan tehdään läheisyysperiaatteen näkökulmasta muutos, jossa otetaan huomioon alue- ja paikallisyhteisöjen erityisasema.

17. PeVL 38/2002 vp.

18. Tästä alueellisen ja paikallisen tason kirjavuudesta antaa hyvän kuvan laaja raportti Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa (Alueiden komitea, Bryssel 1999) yhdessä uuden kaksiosaisen raportin (Strengthening regional and local democracy in the European Union, Committee of the Regions, Brussels 2004) kanssa.

19. Balders 1999, s. 25.



## Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta kuntien kannalta

Kun Euroopan komission puheenjohtaja Romano Prodi esitteli istuvan komission ohjelman Euroopan parlamentille helmikuussa 2000, hän ilmoitti uuden tavan ohjata Euroopan asioita olevan yksi komission toimikauden neljästä strategisesta tavoitteesta. Tässä tarkoituksessa komissio hyväksyi 25.7.2001 eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan.<sup>20</sup> Uuden hallintotavan edistäminen on luonnollisesti vain osittain yhteisön toimielinten ja vielä vähemmän yksinomaan komission tehtävä. Se on kaikkien julkishallinnon tasojen, yksityisten yritysten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tehtävä.

Komission käynnistämässä julkisessa konsultoinnissa kannatusta sai erityisesti pyrkimys parantaa alhaalta ylöspäin tapahtuvaa osallistumista EU:n politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon. Kannanotot osoittivat, että poliittisten toimien suunnitteluun olisi otettava mukaan kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset sekä useita eri kansalaisjärjestöjä. Kannanotot osoittivat myös tarpeen tarkistaa alueiden komitean sekä talous- ja sosiaalikomitean asemaa. Niiden olisi voitava osallistua aikaisemmassa vaiheessa komission työhön, alueellisten ja paikallisviranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden olisi oltava paremmin edustettuina niissä ja niiden olisi käytävä laajempaa aktiivista vuoropuhelua kansalaisten kanssa myös muulloin kuin erityisten kuulemisten yhteydessä.<sup>21</sup>

Kuntien (samoin kuin alueiden) puutteellisten institutionaalisten vaikuttamisoikeuksien johdosta on epävirallinen vaikuttaminen EU:n suuntaan saanut merkittävän aseman. Komission valkoinen kirja osoittaa osaltaan, että tähän tilanteeseen on myös EU:n taholla oltu tyytymättömiä. Valkoisessa kirjassa lausutaan selkeästi tavoite formaalisen dialogin aikaansaamisesta kuntien järjestöjen kanssa.<sup>22</sup>

Komissio vahvisti valkoisessa kirjassa, että se aikoo käynnistää jo poliittisten toimien valmistelun aikaisessa vaiheessa säännönmukai-

---

20. Eurooppalainen hallintotapa, Bryssel 25.7.2001, KOM (2001)428 lopullinen.

21. Komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta. Euroopan yhteisöjen komissio 2003, s. 8.

22. Näin esim. Rechlin 2004, s. 63.

semman vuoropuhelun, johon alue- ja paikallishallinnon edustajat osallistuvat kansallisten ja unionin laajuisten yhdistysten välityksellä, ja että se laatii koehankkeina tavoitesopimuksia (kolmikantasopimuksia) joillakin tarkoin määritellyillä aloilla. Näin voitaisiin yksinkertaistaa lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoimia sekä toimia, joilla on suuria alueellisia vaikutuksia. Lisäksi komissio on kehottanut alueiden komiteaa arvioimaan aktiivisemmin poliittisten toimien toimivuutta esimerkiksi laatimalla alustavia selvityksiä jo ennen kuin komissio esittää asiaa koskevia ehdotuksia ja järjestämään parhaiden käytäntöjen vaihtoa siitä, kuinka paikallis- ja alueviranomaiset voivat osallistua EU:n päätöksenteon valmisteluun kansallisella tasolla. Komissio on myös kehottanut jäsenvaltioita tutkimaan, kuinka voidaan parantaa paikallisten ja alueellisten toimijoiden osallistumista EU:n päätöksentekoon sekä edistää sopimusjärjestelyjen käyttöä alue- ja paikallisyhteisöjen välillä noudattaen samalla täysimääräisesti jäsenvaltioiden perustuslaillisia järjestelyjä.<sup>23</sup>

Komissio näyttää valkoisella kirjallaan hakevan uutta verkostomalliin perustuvaa toimintatapaa, joka paljolti korvaisi nykyisen pätevyyyteen ja subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteeseen nojautuvan järjestelmän. Suomalaisen kuntaperusteisen hallinto- ja palvelujärjestelmän näkökulmasta komission tarjoama malli ei ole aivan ongelmaton.<sup>24</sup> Tähän ongelmaan palataan lähemmin toisaalla, mutta on syytä tarkastella ongelmaa erityisesti kansalaisläheisyyden periaatteen näkökulmasta. Suomessa kansalaisläheisyyden katsotaan toteutuvan nimenomaisesti vahvan kunnallisen itsehallinnon ansiosta.

Kansalaisläheisyyden käsite luotiin eurooppalaiseen politiikkaan julkishallinnon nykyisten menettelytapojen puutteiden korjaamiseksi. Kansalaisläheisyyden vaatimuksen taustalla on toive siitä, että kansalaisten elinolosuhteet ja intressit huomioon ottava politiikka takaa parhaiten Euroopan unionin toiminnan laadun ja onnistumisen. Alue- ja erityisesti paikallisulottuvuus liittyy kiinteästi kansalaisläheisyyteen. Keskustelu kansalaisläheisyydestä EU:n tasolla ei kuitenkaan poikkea tarpeesta käydä samaa keskustelua kaikilla hallinnon tasoilla.

23. Komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta. Euroopan yhteisöjen komissio 2003, s. 14.

24. Aarrevaara 2001, s. 5.

Demokratian perinteisiä toimintatapoja kyseenalaistetaan kaikilla hallintotasolla, ei pelkästään unionin tasolla. Mielenkiintoinen näkemys suomalaisesta näkökulmasta katsottuna onkin, ettei alue- ja paikallisvaltuutettujen osallistumista EU:n demokratiaprosessiin voi käsitellä erillään jäsenvaltioiden hallitusten ja alue- ja paikallishallinnon välistä neuvotteluprosessia koskevista kysymyksistä.<sup>25</sup> Tämä kansallisvaltion sisäinen uudistustarve on jäänyt sivuun, vaikka jatkuva kiistely valtion ja kuntien välisistä rahoitusvastuista onkin antanut toisenlaisen kuvan. Tosiasiallista neuvotteluprosessin käymistä koskevat uudistuspyrkimykset – mallinaan esimerkiksi Itävallan perustuslakiin ankkuroitu konsultaatiomekanismi<sup>26</sup> – eivät meillä juuri ole tulleet keskusteluun (kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan puitelain antamisen kautta vakinaistetun peruspalveluohjelmanamenettelyn merkityksestä ei tässä vaiheessa voi sanoa mitään varmaa).

On tietysti selvää, ettei EU:n kansalaisläheisyyden lisääminen voi tarkoittaa sitä, että yhteisön toimielimet puuttuisivat enemmän alue- ja paikallishallinnon kysymyksiin. Tarkoituksena on huolehtia siitä, että alue- ja paikallistasolla esiin tulevat kansalaisten tavoitteet ja elinolosuhteet otetaan yhteisössä asianmukaisesti huomioon. Tätä tavoitetta ei voida riittävän hyvin saavuttaa EU:n toimielinten nykyisillä toimintatavoilla, vaikka niitä onkin uudistettu useaan otteeseen.

Asian tärkeys on todettu alueiden komiteassa, jolle kysymyksen pohdinta tietysti parhaiten unionin toimielimistä soveltuukin. Sen syksyllä 2001 laatima raportti Kertomus kansalaisläheisyydestä (CdR 436/2000 fin) on ensimmäinen tiedonanto, jossa keskityttiin käsittelemään kansalaisläheisyyttä. Siinä pyrittiin esittämään kannanottoja ja antamaan neuvoja. Asiakirjan lähtökohtana oli käsitys, jonka mukaan ”kansalaisläheisyyden periaate on välttämätön ja sitä on toteutettava yhdessä siihen liittyvien subsidiariteetti-, suhteellisuus-, vastuu- ja avoimuusperiaatteiden kanssa. Päämääränä on Euroopan unionin ’hyvä hallinto’: poliittinen menettelytapa, jonka tavoitteena on kansalaisten hyvä ja ihmisarvoinen elämä ja joka on siis omiaan

---

25. Näin Alueiden komitean julkaisussa Kertomus kansalaisläheisyydestä, CdR 436/2000 fin (19.–20.9.2001).

26. Ks. tarkemmin Ryytänen 2000, s. 136–146.

lisäämään kansalaisten osallistumista ja saa heidät innostumaan oman yhteisönsä, Euroopan unionin asioista.”<sup>27</sup>

Kyseisessä alueiden komitean asiakirjassa nähdään myös tarpeelliseksi selkiyttää kansalaisläheisyyden käsitettä. Sen mukaisesti kansalaisläheisyys on samanaikaisesti sekä Euroopan unionin politiikan edellytys että sen päämäärä. Asiakirjassa pidetään tärkeinä erityisesti seuraavia seikkoja:

Euroopan unionista, jäsenvaltioista sekä alue- ja paikallisyhteisöistä muodostuvan toimielinrakenteen on oltava toimiva. Euroopan unionin politiikan tulee olla yhtenäistä ja menestyksellistä. Kansalaisten on voitava ymmärtää Euroopan unionin päätöksentekomenettelyjä ja politiikkoja, ja heille on taattava osallistumismahdollisuus. Tähän kuuluu myös tarve tehostaa kansalaisten käymää ja kansalaisten kanssa käytävää vuoropuhelua Euroopasta.

Kansalaisläheinen politiikka merkitsee myös sitä, että kansalaiset pystyvät ymmärtämään päätösten sisällön ja seuraukset, ja että alue- ja paikallistasoille jätetään vapaus valita yhteisön päätösten täytäntöönpanomuodot. Läheisyysperiaate edellyttää, että kaikilla – erityisesti alueellisilla ja paikallisilla päätöksentekotasolla – otetaan käyttöön kuulemismenettelyt, jotta EU:n päätösten alue- ja paikallistason täytäntöönpanomuodot voidaan määritellä tarkasti.

Tällaisetkaan seikat eivät kuitenkaan yksin auta, jos eri poliittisten päätöksentekotasojen välillä ei ole luottamukseen perustuvaa yhteistyötä. Siksi asiakirjan mukaan tulisikin painottaa vastavuoroisuuden ja yhteisvastuun periaatteita sekä tarvetta vahvistaa lojaaliutta Euroopan unionia kohtaan ja sen hyväksyntää. Todellisuudessa Euroopan rakentamisen nykytilanne on hankala suurelta osin eri hallintotasojen vastakkainasettelun ja keskinäisen syyttelyn vuoksi. Kansalaisläheisyyden käsitteen subjektiivisuus tulisikin ottaa huomioon. Poliittinen kulttuuri on todella sangen tärkeä tekijä arvioitaessa kansalaisläheisyyden tasoa ja legitimiyyttä. Toimielinten ja menettelytapojen uudistaminen eivät yksin riitä lisäämään unionin kansalaisläheisyyttä, legitimiyyttä ja uskottavuutta.

---

27. Kertomus kansalaisläheisyydestä, Alueiden komitean julkaisu CdR 436/2000 fin, s. 3.

Myös Suomen eduskunta on käsitellyt valkoista kirjaa ja sen vaikutuksia kansalliseen toimintajärjestelmään. Hallintovaliokunta on lausunnossaan 20/2001 vp todennut seuraavan:

”Valiokunta korostaa kunnalliseen itsehallintoon perustuvan hyvinvointiyhteiskunnan merkitystä hyvän hallinnon pohjana. Lisäksi valiokunta korostaa valkoisessa kirjassa yksilöityjä hyvän hallinnon periaatteita: avoimuutta, osallistumista, vastuunalaisuutta, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Valiokunnan mielestä suomalaisen demokratian erityispiirteenä on alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen huomioiminen ja osallistuminen politiikan valmisteluun. Tätä kehittämissuuntaa on syytä tukea Euroopan laajuisestikin. Valiokunnan mielestä on kannatettavaa, että EU:n komissio on aktiivisesti esiintuomassa Euroopan tulevaisuudesta käytävää keskustelua, jonka keskeinen osa on hyvä hallinto. Valiokunta korostaa suomalaisen kuntien itsehallintoon perustuvan järjestelmän kunnioittamista.”

Pintapuolisesti katsoen lausuntoon ei näyttäisi olevan mitään huomauttamista. Siinä korostetaan itsehallintoa ja kuntien myötävaikuttamisen tärkeyttä. Tarkemmin katsoen ja varsinaiseen valkoiseen kirjaan lausuntoa peilattaessa voi havaita, että valkoisen kirjan keskeiset toimenpide-ehdotukset ovat jääneet joko havaitsematta tai sitten tietoisesti sivuutetuiksi. Viime mainittua – valiokunnalle epäedullista – mahdollisuutta puoltaisi tietysti eduskuntakeskeinen, parlamentarismiin nojaava demokratiakäsityksemme. Sille on vierasta senkaltaisen alue- ja paikallistason myötävaikuttaminen, jota valkoisessa kirjassa edellytetään myös kansallisvaltioilta itseltään. Epäilyä tukee myös valiokunnan lausuntoonsa kirjaama väittämä, jonka mukaan Suomessa jotenkin olisi erityispiirteenä alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen huomioiminen ja osallistuminen politiikan valmisteluun. Tavoitetilana – kuten valkoinen kirja edellyttää – tämä on paikallaan oleva tilanne. Mutta miten sanottu näkyy nykytilanteessa ja vieläpä sillä tavoin, että erityisesti kunnostautuisimme siinä muihin maihin verrattuna? Itävallassa muutaman vuoden käytössä ollut konsultaatiomekanismi, joka nojaa perustuslakiin ja sulkee piiriinsä eri hallintotasot, edustaa tällaista, Suomen järjestelmä sen sijaan ei.

Hallintovaliokunnan tavoin myös eduskunnan suuri valiokunta tarkasteli asiaa pelkästään unionin toiminnan näkökulmasta:

”Valiokunta toteaa, että komission ehdottama alue- ja paikallistason viranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan ja eri etutahojen laaja kuuleminen ja osallistuminen edistää unionin toiminnan oikeutusta. Se myös parantaa politiikan valmistelijoiden käytössä olevaa tietoa eri olosuhteista ja lainsäädännön vaikutuksista. Konsultoinnin on oltava kuitenkin paitsi maantieteellisesti laajaa, myös läpinäkyvää ja koko todennäköisen intressikirjon kattavaa.”<sup>28</sup>

Tiivis ja säännelty alueyhteisöjen kytkentä eurooppalaiseen mielipiteenmuodostukseen ja päätöksentekoon, niin valtiosisäisesti kuin eurooppalaisella tasolla kuuluu luonteenomaisiin tunnusmerkkeihin eurooppalaisessa politiikkaprosessissa.<sup>29</sup> Se eroaa ”klassisista” kansainvälisistä suhteista. Senkaltaiset käsitteet kuin monitasojärjestelmä tai multi-level-governance ovat selkeän päätöksentekokeskuksen puuttumisen johdosta tulleet tilalle ja uusien, ei-hierarkkisten ohjausperiaatteiden muodossa. Ne ovat merkinä uusien toimintamahdollisuuksien avaamisesta ja osoittavat samalla ei-valtiollisten, juuri alueellisten tekijöiden kytkemistä eurooppalaisiin politiikanverkostoihin.<sup>30</sup>

## Euroopan unionin palveludirektiivi kuntien kannalta

Julkisen sektorin vaikeimpia ongelmia tällä hetkellä on se, miten tuottaa laadukkaita palveluja kansalaisille, samalla kun menoja on karsittava. Keskustelussa on avainasemassa paikallishallinto, joka on tärkeimpiä julkisten palvelujen jakelukanavia. Samalla yhteisölainsäädäntö vaikuttaa siihen, miten palvelut tarjotaan.<sup>31</sup>

---

28. SuVL 1/2002 vp.

29. Esim. Itävallan liittotasavallan perustuslain (B-VG) 115-artiklan 3-kappale.

30. Engel 2001, s. 497.

31. Kertomus aiheesta Julkispalvelujen toimittamista koskeva katsaus. Alueiden komitea CdR 369/99 fin (joulukuu 1999).

Eurooppaoikeudellinen komponentti jäsenvaltioiden julkisen palvelutuotannon toteutukseen on noussut vahvasti julkisuuteen EU:n palveludirektiivistä käydyssä keskustelun myötä. Euroopan parlamentin äänestystulos helmikuussa 2006 antoi suunnan jatkotyölle, mutta nosti toisaalta esille runsaasti avoimia kysymyksiä. Tavoitteena on edelleen palvelumarkkinoiden avaaminen samoin kuin oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden lisääminen. Komissio antoi uudistetun ehdotuksensa direktiiviksi huhtikuussa 2006<sup>32</sup>. Esitys on varsin samanlainen kuin Euroopan parlamentin äänestämä. Direktiivi hyväksyttiin 12.12.2006 (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla). Ennen sen sisällön esittelyä on paikallaan tarkastella direktiivin taustaa ja valmisteluvaiheita.

Tausta vireillä oleville hankkeille on vanha. Jo vuonna 2000 komissio antoi tiedonannon aiheesta ”Yleishyödylliset palvelut Euroopassa” (KOM (2000) 580 lopullinen). Vaikka komission tiedonanto selkeytti osaltaan yleishyödyllisiä palveluja koskevaa todellista haastetta Euroopan unionissa, sillä ei ollut yhteisön sääntöhierarkiassa juridista arvoa. Alueiden komitea totesi asiasta antamassaan lausunnossa (19.-20.9.2001, CdR 470/2000 fin), että se suosittaa yhteisen viitekehyksen luomista, jonka avulla pystyttäisiin ohjaamaan yleishyödyllisten palvelujen toimivuutta Euroopan unionissa.

Uuden sysäyksen antoi komission keskusteluasiakirja (vihreä kirja) yleishyödyllisistä palveluista (21.5.2003, KOM (2003) 270). Siinä yleishyödyllisten palvelujen katsottiin olevan kaikkien eurooppalaisten yhteiskuntien jakamia arvoja ja merkittävä tekijä eurooppalaisessa yhteiskuntamallissa. Ne ovat tärkeitä sekä taloudellisesti että muiden tuotteiden ja palveluiden tuottamisen kannalta. Niiden tehokkuus ja laatu ovat tekijä, joka vaikuttaa kilpailukykyyn ja parantaa yhteenkuuluvuutta, erityisesti houkuttelemalla investointeja vähemmän suotuisille alueille. Asiakirjalla aloitettiin keskustelu EU:n toimivaltuuksista ja periaatteista, jotka voitaisiin sisällyttää yleishyödyllisiä palveluja koskevaan puitedirektiiviin.

Aloite oli merkittävä. Komissio antoi vihreällä kirjalla sysäyksen sektorit ylittävän sääntelykonseptin aikaansaamiselle. Näin ilmais-

32. Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoilla. KOM (2006) 160 lopullinen, Bryssel 4.4.2006.

tiin toive kirjavan ja sektorikohtaisen oikeuden systematisointiin ja yksinkertaistamiseen. Tällä toiveellaan komissio on hyvässä seurassa: myös modernilla hallinto-oikeudella on tuskin muuta yhtä tavoiteltua päämäärää kuin jatkuvasti kasvavan sektorikohtaisen yksittäissäätelyn palauttaminen havainnollisemmiksi yleisiksi rakenteiksi.

Alueiden komitea katsoi lausunnossaan (20.11.2003), että läheisyysperiaate tulee ottaa kokonaisuudessaan huomioon siten, että paikallis- ja alueviranomaiset voivat lähtökohtaisesti vapaasti päättää, miten yleishyödyllisiä palveluja tarjotaan. Kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta kaikkein paras ratkaisu varmistetaan ottamalla lähtökohdaksi paikalliset olot. Ellei yleishyödyllisten palvelujen asemaa perustamis- sopimuksessa vahvisteta, alueiden komitea katsoo, että kilpailunäkökohdille on tarpeen luoda muilla keinoin riittävä tasapaino.

Euroopan parlamentti on asiakirjan johdosta antamassaan päätöksessä 14.1.2004 kritisoinut erityisesti komission kaavailtuja päätöksentekovaltuuksia. Esimerkiksi vesi- ja jätehuoltopalveluista parlamentti totesi vastustavan kantansa sen suhteen, että ne kuuluisivat yhtenäismarkkinoiden alakohtaisten direktiivien piiriin. Vesihuoltoa ei pitäisi vapauttaa, koska alalla on merkittäviä alueellisia eroja ja vastuu juomavesihuollosta on paikallisella tasolla. Vaikka vapauttamiseen asti ei mentäisikään, olisi vesihuolto parlamentinkin mukaan nykyaikaisesti taloudellisten periaatteiden pohjalta laatua ja ympäristöä sekä tehokkuutta koskevien standardien mukaisesti.

Komissio antoi asiasta toukokuussa 2004 valkoisen kirjan (12.5.2004, KOM (2004) 374), johon se on koonnut päätelmät eri tahojen antamista lausunnoista. Sen mukaan vastuu kunnollisesta palvelutuotannosta on julkisilla viranomaisilla. Tuottaminen voi kuitenkin tapahtua niin yksityisoikeudellisesti kuin viranomaisten itsensä toteuttamana, mutta niin kansalaisläheisesti kuin mahdollista. Komissio puhuu tosin EU:n ja jäsenvaltioiden yhteisestä vastuusta, mutta toteaa myös, että ensi sijassa kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten asiana on julkista intressiä omaavien palveluiden määrittely, organisointi ja kontrollointi.

Komissio oli jo aiemmin, tammikuussa 2004 antanut direktiiviehdotuksen palveluista sisämarkkinoilla (KOM (2004) 2). Se kat-



taa kuitenkin pelkästään sellaiset palvelut, joihin liittyy taloudellista toimintaa. Merkittävää on, ettei jäsenvaltioiden tarvitse ehdotuksen mukaan avata yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja kilpailulle ja ettei ehdotus vaikuta näiden palvelujen rahoitusjärjestelyihin tai organisointiin. Ongelmallista asiassa on kuitenkin rajanveto ja kyseisten palvelujen määrittely.

Jotta asia ei olisi liian yksinkertainen, on komissio huhtikuussa 2004 antanut myös vihreän kirjan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta (30.4.2004, KOM (2004) 327). Sen tavoitteena on käynnistää keskustelu siitä, miten julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusilmioon (Public-Private-Partnership PPP). Vihreässä kirjassa keskitytään sääntöihin, joita on sovellettava, kun päätetään antaa jokin tehtävä kolmannelle osapuolelle.

Millaisia johtopäätöksiä sitten vireillä olleista (ja jatkuvista) komission suunnitelmista on tehtävissä? Ehkä merkittävin seikka on se, että ensimmäistä kertaa komissio tuolloin katsoi olevansa vastuussa yleishyödyllisistä palveluista. Perussopimuksista tätä oikeutta ei varsinaisesti ole johdettavissa. On olemassa vain eurooppalainen toimivalta yleisiä taloudellisen edun mukaisia palveluja koskevasti. Valkoisessa kirjassa komissio ilmoittaa tarkastelevansa uudelleen yleishyödyllisiä palveluja koskevan puitelainsäädännön toteutettavuutta ja tarvetta perustuslakisopimuksen tultua voimaan. Sitä ennen, vuoden 2005 loppuun mennessä se käynnistää arvioinnin yleishyödyllisten palvelujen tilanteesta. Yleishyödyllisten sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta komissio katsoo tarvittavan sellaista systemaattista lähestymistapaa, jonka avulla voidaan kartoittaa ja tunnustaa niiden erityispiirteet, selkeyttää niiden toimintaympäristöä ja ajanmukaistaa niitä. Komissio aikoi antaa vuoden 2005 kuluessa asiasta tiedonannon.

Komissio on myös havainnut sen, että kansainvälisen kauppapolitiikan kautta voidaan ikään kuin takaoven kautta saada aikaan yleishyödyllisten palvelujen liberalisointi. Liberalisoinnin laajuus riippuu jäsenvaltioiden poliittisista myönnytyksistä.

Kuntien näkökulmasta katsottuna komission suunnitelmat ovat herättäneet monia epäilyjä. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista annettu vihreä kirja antaa viitteen, että komissio haluaa alistaa yhteistyöjärjestelyt (PPP) tulevaisuudessa kilpailuttamismenetelyn alaisiksi. Varsinkin pienemmissä projekteissa tästä olisi seurauksena suuri ja suhteeton lisätyö kunnissa, mutta ei erityisempää hyötyä odotettavissa. Byrokratia lisääntyisi veronmaksajien kustannuksella.

Kaavailuja arvioitaessa on tarpeen myös harkita, mitä seuraa, jos kunnilla ei enää ole vapaata valinnan- ja päätöksenteko-oikeutta. Tällainen ongelma on noussut esille Suomen ohella Itävallassa ja Saksassa koskien kilpailuttamisvelvollisuutta kuntien yhteistoiminnan muodossa tapahtuvassa palvelutuotannossa.<sup>33</sup> Millaiseen yhteiskuntaan komission mielestä siirrytään, jos ei enää ole toimivia kaupunkeja ja kuntia palvelutoimintojen tultua yksityistetyiksi?

Vapaalle, itsehallinnolliselle kunnalle kuuluvien riittävien kompetenssien säilyttäminen on tärkeä lobbauksen kohde Euroopan parlamentin suuntaan. Onneksi kannanmäärittelyt asiassa näyttävät olevan samansuuntaisia oman maamme ja Manner-Euroopan kuntien (kuten Itävallan kuntajärjestöjen) kanssa.<sup>34</sup>

Sanotun lisäksi EU:n kaavailut ovat nostaneet esille myös muun tyyppisiä oikeudellisia kysymyksiä<sup>35</sup>. Mikä on esimerkiksi kunnan vastuu yleishyödyllisistä palveluista, joista vastaa yksityinen palveluntuottaja? Tällainen vastuu (laadusta) edellyttää lainsäädännön kautta osoitettua velvoitetta. Ilman sitä ei kunnilla tätä velvollisuutta luonnollisesti voi olla. Ja velvollisuudesta on oltava säädetty täsmällisesti. Suomen kunnallislainsäädäntö osoittaa tältä osin suhteellisen selkeästi kunnille kuuluvat velvollisuudet.

33. Ks. esim. Aimo Ryyänen: Kuntayhteistyö vaarantumassa yhteisöoikeuden kilpailuttamissäännösten johdosta? Pääkirjoitus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2005, s. 169–171.

34. Myös Euroopan kuntien ja alueiden liitto (CEMR) antoi tätä koskevan julkilausuman XXIII yleiskokouksessaan Innsbruckissa 12.5.2006. Sen mukaan kuntienvälistä yhteistoimintaa palvelutuotannossa on pidettävä sallittavana ilman kilpailuttamisvelvollisuutta. Kunnilla on myös oltava oikeus antaa palvelutuotantoa koskeva toimeksianto omalle yhtiölleen ilman kilpailuttamisvelvollisuutta. Ks. myös CEMR Position Paper: Response to the Monti Package on Rules Governing Compensation for Public Service Obligations.

35. Ks. esim. Britz 2004, s. 145–163.

Komissio pitää uutta, 4.4.2006 annettua esitystään merkittävänä EU:n talouskasvulle ja työllisyydelle. Direktiivin tarkoituksena on palvella sekä palveluntarjoajia että kuluttajia.

Ehdotuksella ei puututa monopoleihin eikä valtiontukien myöntämiseen. Ehdotus ei myöskään velvoita vapauttamaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita eikä yksityistämään julkisia yhteisöjä. Jäsenvaltiot voivat itse määrittää mitä ne pitävät yleishyödyllisinä taloudellisina palveluina ja sen, miten nämä palvelut järjestetään tai rahoitetaan.<sup>36</sup> Yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, mutta direktiivi ei koske niiden vapauttamista eikä myöskään yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen rahoitusta eikä valtiontukia. Yleishyödylliset palvelut eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös yksityiset ja julkiset terveydenhuoltopalvelut. Niin ikään soveltamisalan ulkopuolelle jätetään sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asuntotuotantoon, lastenhoitoon sekä perheiden ja tuen tarpeessa olevien henkilöiden tukemiseen.

Hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 20/2006 vp) direktiiviin liittyvät ongelmat tuotiin selkeästi esille:

”Direktiiviehdotus on hallintovaliokunnan näkökulmasta kehittynyt myönteiseen suuntaan. Direktiivin kohdetta ja soveltamisalaa koskevia 1 ja 2 artikloja on selkeytetty. Soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu muun muassa yleishyödylliset palvelut, terveyspalvelut, sairaankuljetuspalvelut ja osa sosiaalipalveluista. Myöskään valiokunnan ongelmallisena pitämä alkuperämaa-periaate ei enää sisälly ehdotukseen. Valiokunta tähdentää sääntelyn selkeyttämisen tarvetta sekä direktiivin artiklojen että johdantolauseiden osalta. Esimerkiksi direktiivin soveltamisalaan kuuluvien sosiaalipalveluiden määrittely on vaikeaselkoinen. Määrittelyn mukaan direktiiviä ei sovelleta sosiaalipalveluihin, jotka liittyvät asumiseen, lastenhoitoon ja tukea tarvitsevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen, joiden tarjoamisesta huolehtii valtio tai valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat valtakunnallisella, alueellisella tai paikallistasolla ja joiden tavoitteena on huolehtia niiden tukemisesta, jotka ovat

36. Kauppa- ja teollisuusministeriön muistio 4.5.2006: Asiakirja: Komission uudistettu ehdotus palveludirektiiviksi 4.4.2006, COM(2006) 160.

erityisesti avun tarpeessa perheiden riittämättömien tulojen vuoksi tai siksi, että he ovat täysin tai osittain riippuvaisia muista taikka vaarassa syrjäytyä. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että tekstiä tulisi selkeyttää siten, ettei direktiivi koske Suomen julkiseen sosiaalipalvelujärjestelmään kuuluvia palveluja, jotka ovat koko väestölle suunnattuja universaaleja, tarveharkintaan perustumattomia palveluita. Myös esimerkiksi käsitteitä yleishyödylliset palvelut, yleishyödylliset taloudelliset palvelut ja yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut olisi tarpeen täsmentää.”

Kuten edellä on todettu, hyväksyttiin palveludirektiivi joulukuussa 2006. Direktiivin sisältö ja soveltamisalarajaukset vastaavat kohtuullisen hyvin maamme kuntien näkemyksiä. Direktiivi on kuitenkin eräiltä osin tulkinnanvarainen. Kauppa- ja teollisuusministeriö on käynnistänyt palveludirektiivin vaikutuksia koskevan tutkimuksen, jonka tarkoituksena on toimia palveludirektiivin yleisesittelynä ja analysoida toimialakohtaisesti palvelutoiminnan edellytyksiä. Tutkimuksessa käydään läpi myös palveludirektiivin ulkopuolelle jääneet alat.

Merkittävänä voidaan tulkinnan ohjauksen kannalta pitää Lissabonin sopimukseen 2007 sisältyvää pöytäkirjaa yleistä etua koskevista palveluista. Siihen sisältyvässä lausumassa tunnustetaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita. Lausuman merkitykseen palataan vielä jäljempänä Lissabonin sopimuksen tarkastelun yhteydessä.

## **Euroopan unionin perustuslaillinen sopimus ja kunnallinen itsehallinto**

Kunnallisen itsehallinnon kannalta EU:n perustuslaillisen sopimuksen uudistaminen on keskeisen tärkeällä sijalla. Siltä asia ei kuitenkaan valmistelun aikana käytyä keskustelua seuratessa ole näyttänyt. Kesällä 2003 päättyneessä Eurooppa-valmistelukunnan (konventin) työn arvioinnissa päähuomio kiinnittyi meillä EU:n ylätason kysymyksiin,

kuten vaikkapa uuteen presidentin virkaan. ”Kansalaisten Eurooppa”-tavoitteen näkökulmasta kuitenkin moni muu kysymys on huomattavasti tärkeämpi. Suomalaisten kannalta sellaisena on pidettävä EU:n ja paikallisen itsehallinnon eli kuntien välistä suhdetta.

Konventin tuolloista esitystä voitiin alueiden ja kuntien näkökulmasta katsottuna pitää monilta osin olennaisena parannuksena nykyiseen EU:n perussopimukseen nähden. Näitä muutoksia ajoivat erityisesti Manner-Euroopan kuntajärjestöt. Konventin työn edetessä näytti siltä, ettei kunta- ja aluetason vaatimuksia otettaisi mitenkään huomioon. Tämä tuntui sitäkin omituisemmalta, kun konventin puheenjohtaja Valéry Giscard d’Estaing oli myös Euroopan kuntien ja alueiden neuvoston (CEMR) puheenjohtaja. Puheenjohtajan roolia on esimerkiksi Itävallan kaupunkiliiton johtaja pitänyt merkityksellisenä sille, että kunta- ja aluenäkökulma sai sittenkin Thessalonikissa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle toimitetussa ehdotuksessa (20.6.2003) huomiota osakseen.

Jos konventin ehdotus olisi tullut hyväksytyksi EU:n jäsenvaltioissa, olisi kunnallinen itsehallinto ensimmäistä kertaa mainittu yksityiskohtaisesti EU:n perussopimuksessa. Sen I-5 (1) -artiklan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioidensa kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Tätä määräystä tukee myös subsidiariteettiperiaatteen (toissijaisuusperiaatteen) ulottaminen koskemaan myös paikallisen tason oikeutta itse vastata tehtävistään. Sen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi niiden keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Kuntia ja alueita edustavalle EU:n alueiden komitealle ehdotettiin vihdoin myös oikeutta nostaa kanne subsidiariteettiperiaatteen loukkaamistapauksissa.

Edellä olevat muutokset olivat merkittäviä myös kansalaisen kannalta. Ehdotukseen sisältyi lisäksi myös demokratiaa koskevia uusia kohtia. Unionin toiminta perustuu edelleen edustuksellisen

demokratian periaatteeseen, mutta rinnalle on tulossa myös suoria vaikuttamiskeinoja. Niinpä yhden artiklan (I-46) otsikkonakin on ”Osallistuvan demokratian periaate”. Unionin toimielinten on muun muassa annettava kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuus tuoda mielipiteensä julki ja vaihtaa mielipiteitä kaikista unionin toiminta-aloista asianmukaisten kanavien kautta. Unionin toimielinten on käytävä avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Ehdotuksen mukaisesti myös kansalaisten perusoikeuksia koskevat säännökset otetaan Euroopan perustuslakiin. Näin Nizzan huip-pukokouksessa hyväksytty perusoikeuskirja saa oikeudellisesti sitovan aseman. Perusoikeuskirjan soveltamisala on rajoitettu koskemaan unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tällöin niiden tulee sekä kunnioittaa että edistää perusoikeuksien soveltamista toimivaltansa mukaisesti. Perusoikeuskirjan yleisten määräysten mukaan sillä ei laajenneta unionin oikeuden soveltamisalaa eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä.

Jos konventin tuolloista ehdotusta arvioi kansalaisten itsehallinnon, toisin sanoen kuntien ja alueiden kannalta, voi konventin työn lopputulokseen olla suhteellisen tyytyväinen. Ehdotuksen toteutumisen olisi merkinnyt tärkeitä askeleita kohti kansalaisten Eurooppaa. Suomen näkökulmasta katsottuna tällä seikalla tulisi olla painoa kun tehdään asiaa koskevia kannanmäärityksiä.

### *Suomen kannanotot ristiriitaisia*

Tähänastiset valtion viralliset kannanotot alueellisen ja paikallisen itsehallinnon huomioonottamisesta ovat olleet kritiikille alttiita. Esimerkiksi eduskunnan suuri valiokunta on todennut lausunnossaan (SuVL 6/2002 vp), että konventin olisi toimielinjärjestelmää yksinkertaistavia muutoksia harkitessaan tarkasteltava sellaisten elinten kuin alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean asemaa ennakoluultomasti. ”Valiokunta pitää kyseenalaisena, onko näiden elinten todellinen pa-

nos unionissa tehtäviin päätöksiin oikeassa suhteessa niiden kokoon ja muodolliseen asemaan.” Lausuman voi tietysti ymmärtää sitenkin, että kuntia ja alueita EU:ssa edustavan alueiden komitean asemaa pitäisi vahvistaa. Tämä ei kuitenkaan liene ollut lausuman tarkoitus, ottaen huomioon valtioneuvoston aiemmat kielteiset kannanotot sen aseman muuttamiseen. Outoon valoon tämä kielteinen suhtautuminen alueiden ja kuntien aseman vahvistamiseen joutuu siitakin syystä, että vuosi aiemmin eduskunta totesi Suomelle olevan tyypillistä alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen huomioiminen ja osallistuminen politiikan valmisteluun. Tätä kehittämissuuntaa on syytä tukea Euroopan laajuisesti, todettiin hallintovaliokunnan lausunnossa komission eurooppalaista hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta (HaVL 20/2001 vp).

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp) kansalaisnäkökulma nousee esille rajallisesti:

”Unionin toiminnan hyväksyttävyyttä on edistettävä myös kehittämällä lainsäädännön laatua sekä hyvää hallintoa. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet ohjaavat paitsi unionin poliittisia toimielimiä, myös unionin hallintoa.”

Kunnallisen itsehallinnon ja EU:n väliseen suhteeseen on perustuslakisopimusta käsiteltäessä puututtu ainoastaan hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 7/2006 vp):

”Kuntien ja alueiden asema korostuu perustuslakisopimuksessa huomattavasti laajemmin kuin nykyisissä perussopimuksissa. Tässä suhteessa yksi keskeisistä on perustuslakisopimuksen säännös, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii niillä aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan

tavoitteita. Läheisyysperiaate korostaa sitä, että päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Alueellinen yhteenkuuluvuus on sisällytetty unionin toiminnan tavoitteisiin. Alueiden komitean roolia on vahvistettu antamalla sille kanneoikeus Euroopan unionin tuomioistuimessa, jos se katsoo, että lainsäädännössä ei ole kuntia tai alueita koskeissa kysymyksissä noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Keskeinen uudistus kuntien ja maakuntien kannalta on komissiolle annettu velvoite kuulla muun muassa kuntien ja alueiden etujärjestöjä unionin säädösvalmistelussa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien ja alueiden merkitys tunnustetaan perustuslakisopimuksessa. Kunnat ja alueet ovat kaikissa EU-maissa elimellinen osa valtion demokraattista rakennetta. EU-lainsäädännöstä ja ohjelmista on arvioitu toimeen pantavan jopa kaksi kolmasosaa paikallisella ja alueellisella tasolla. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, kunnilla on laaja yleinen toimivalta ja perustuslailla suojattu itsehallinto. Hyvinvointipalvelujen ja teknisen infrastruktuurin ylläpitäjinä kunnilla ja alueilla on kaikissa Pohjoismaissa keskeinen asema. Eurooppalaisissa kilpailukykyvertailuissa on annettu tunnustusta pohjoismaiselle mallille, ja valiokunnan mielestä on myönteistä, että perustuslakisopimus antaa tukea sille, että tältä pohjalta voidaan jatkaa.

Valiokunta on aiemmissa kannanotoissaan tähdentänyt sen varmistamista, ettei kauppapolitiikan kautta voida supistaa julkisia hyvinvointi- ja peruspalveluja koskevaa kansallista toimivaltaa palveluiden rahoittamisessa, järjestämisessä tai tuottamisessa. Perustuslakisopimukseen sisältyvän niin kutsutun parallellismin periaatteen mukaan unionin kauppapoliittinen toimivalta ei voi koskea kysymyksiä, joissa unionille ei ole luovutettu sisäistä toimivaltaa. Lisäksi perustuslakisopimukseen sisältyy erityinen suojalauseke, joka edellyttää yksimielistä päätöksentekoa ministerineuvostossa tiettyjen unionin neuvottelemien kansainvälisten sopimusten yhteydessä. Niihin luetaan myös sosiaali-, koulutus- ja terveyspalveluita koskevat sopimukset silloin, kun tällaiset sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palveluiden järjestämistä kansallisella tasolla ja estää jäsenvaltioita toteuttamasta vastuutaan niiden tuottamisessa. Poikkeukseen vetoava jäsenmaa voi myös saattaa asian EU:n tuomioistuimen ratkaistavaksi. Valiokunnan arvion mukaan perustuslakisopimuksen säännökset antavat mahdollisuuden turvata julkisten hyvinvointipalveluiden asema kansallisen päätöksenteon ja vastuun piirissä.”



Todellisuudessa siis Suomi edelleen ajaa vanhalla valtiokeskeisellä linjallaan. Tätä voidaan perustellusti kummastella, koska alueiden komitean merkitys on siinä, että EU:n päätöksentekoprosessiin saadaan asianmukaista tietoa ruohonjuuritasolta. Tietynlaisesta komitean työtä alusta lähtien vaivanneesta vastakkainasettelusta<sup>37</sup> (vahvat alueet ja kuntataso) huolimatta komitea edustaa aluetason ohella kuntatasoa. Juuri kuntatason edunvalvonta EU:n suuntaan on Suomen kannalta erittäin tärkeää.

On tietysti myös havaittavissa, että konventin ehdotuksiin sisältyi runsaasti ongelmia. Kenellä tai millä taholla esimerkiksi olisi oikeus tarkastaa, kykenevätkö jäsenvaltiot niiden alaisine alueineen ja kuntineen saavuttamaan subsidiariteettiperiaatteen edellyttämällä tavalla tavoitteensa riittävällä tavalla? Tai kun edellytetään unionin kunnioittavan jäsenvaltioidensa rakennetta, mukaan lukien alueellinen ja kunnallinen taso, onko lojaalin yhteistoiminnan vaatimus<sup>38</sup> vain yhdensuuntainen? Voivatko alueyhteisöt toimia unionista välittämättä?

Muutokset, tärkeinä askelina kohti alueiden ja kunnallisen itsehallinnon Eurooppaa, eivät saisi kaatua sanottuihin tai vastaaviin epäilyihin. Suomen valtion – kunnalliseen itsehallintoon keskeisesti

37. Ks. esim. Ryyänen 1997, s. 68. Ristiriita on näkynyt myös monien kannanottojen valmistelussa. Esim. EU:n Alueiden komitean lausunto aiheesta alueiden ja kuntien rooli Euroopan rakentamisessa (21.11.2002, CdR 237/2002): “[Alueiden komitea] kiistää väitteen, jonka mukaan aluepainotteisen edunvalvontatoiminnan kehitystä “tuskin voi pitää [muihin] alueisiin kohdistuvan yhteisvastuullisuuden osoituksena”. Komitea edustaa alue- ja paikallisyhteisöjä, joten sen mielestä on täysin ymmärrettävää, että tietyt alueet, paikallisyhteisöt sekä niitä edustavat elimet ajavat omia etujaan Euroopan unionissa samalla kun ne etsivät aktiivisesti alueiden komiteassa yhteisiä toimintamahdollisuuksia. --- Vaikka nämä alueet (= valtiosääntöasemaltaan vahvat Euroopan alueet/AR) puolustavat yhteisiä etujaan omien erityisten toimivaltuuksiensa perusteella, ne ovat kuitenkin yhtä solidaarisia kuin muutkin Euroopan unionin alueet ja paikallisyhteisöt ja haluavat pitää huolta siitä, että taloudellinen ja sosiaalinen koheesiopolitiikka on oikeudenmukaista. --- Päätöshuomautus --- kehottaa sen vuoksi kaikkia alueita, joilla on omaa lainsäädäntövaltaa, ja kaikkia muita valtiotasoa alempia viranomaisia yhdistämään tietotaitonsa ja kokemuksensa tavoitteenaan tehostaa yhteistyön avulla toissijaisuus- ja läheisyysperiaatteiden soveltamista Euroopan unionissa.”

38. Perustuslakisopimuksen I-5 artikla sisältää määräykset vilpittömän yhteistyön periaatteesta, joka nykyisin perustuu EY-sopimuksen 10 artiklaan, ja laajempaan, EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuun niin sanottuun lojaliteetti-periaatteeseen. Periaate on välttämätön edellytys unionin oikeuden ensisijaiselle toteutumiselle.

perustuvana – tulisi ottaa aktiivisesti ajaakseen nyt saavutettujen osauudistusten toteutumista.

Edellä on viitattu subsidiariteettiperiaatteen keskeiseen merkitykseen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kehitys ei välttämättä kuitenkaan kulje periaatteen merkityksen vahvistamisen suuntaan. Eri tasojen mukaan saamiseksi on hallinnan logiikkana hajautettujen verkostojen ja toimijoiden keskitetty poliittinen ohjaus ja sääntely. Edellisen komission puheenjohtaja Romano Prodi julisti alueiden komitean täysistunnossa helmikuussa 2000 sekä toimivallan että subsidiariteetin käsitteet vanhentuneiksi. Niiden sijaan olisi puhuttava ”Euroopan verkostosta”, jossa kaikki toimijat yhdessä muotoilevat, toteuttavat ja seuraavat politiikkaa. Myös kuntien roolin katsotaan määrittävän tulevaisuudessa yhä selkeämmin erilaisten verkostojen ja kumppanuuksien kautta. Kunta olisi ”local partner”, eikä vahvaa, itsehallinnollista kuntaa enää olisi entiseen tapaan.<sup>39</sup> Tällainen tavoite on jyrkässä ristiriidassa toisen eurooppalaisen toimijan, Euroopan neuvoston periaatteiden ja peruskirjojen kanssa.

Jo varhain nähtiin, ettei Euroopan neuvoston vuonna 1985 laatiman paikallisen itsehallinnon peruskirjan ratifointi kaikkien Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden toimesta vielä automaattisesti takaa sitä, että kunnallisen itsehallinnon periaate valtionsisäisesti tulisi voimaan tai jopa nauttisi perustuslainsuojaa. Koska peruskirja on enemmänkin reunaehdot asettava sopimus – verrattavissa Euroopan sosiaaliperuskirjaan – nähtiin tarpeelliseksi jo ennen Euroopan unionin syntyä se, että paikallisen itsehallinnon peruskirja otettaisiin osaksi tulevaa Euroopan perustuslakia tai vastaavaa asiakirjaa.<sup>40</sup> Peruskirjan periaatteita voitaisiin näin pitää osana eurooppalaista oikeusjärjestystä, *acquis communautaire*. Euroopan neuvoston jo vuonna 1994 laatimassa raportissa katsottiin peruskirjan voivan palvella Euroopan laajuisen demokratian ja instituutioiden uudistamisessa. Tätä perusteltiin välttämättömyydellä arvioida uudesta näkökulmasta ja riittävän laajasti

---

39. Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin 2005, s. 35.

40. Josef Hofmannin esitys, ks. Knemeyer: Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung 1989, s. 220. Esitys sisältyy myös Euroopan kuntien ja alueiden neuvoston (CEMR) Barcelonassa 16.7.2002 hyväksymään kannanmäärittelyyn Euroopan tulevaisuuskonventtia varten.

demokratiaa ja paikallisia instituutioita.<sup>41</sup> Erityisesti alueiden komitea on eri yhteyksissä korostanut sitä, että kunnallisen itsehallinnon takeet kirjattaisiin perustamissopimukseen. Esimerkiksi jo vuonna 1999 annetussa lausunnossa tavoite ilmaistiin seuraavasti:

”Kunnallisen itsehallinnon takeet tulisi kirjata myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklaan. Kyseisen artiklan mukaan ’unioni pitää arvossa sitä kansallista ominaislaatua, joka valtiollisen järjestelmänsä kansanvallan periaatteille perustavilla unionin jäsenvaltioilla on’.

Kyseisen artiklan 2 kohdassa, jossa puhutaan perusoikeuksista, on mainittava kunnallista itsehallintoa koskeva Euroopan neuvoston peruskirja.”

Peruskirja mahdollistaa kuitenkin vain jäsenvaltioiden liittymisen siihen.<sup>42</sup> Mutta perusoikeuksien tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen tavoin voisi peruskirjan päteminen yhteisöoikeudessa ilmetä myöhemmin siitä, että ensi sijassa toteutuisi sen sisällöllinen hyväksyntä Euroopan tuomioistuimen kautta ja sitä kautta rakentuva ankkurointi unionisopimuksiin tapahtuisi itsestään.<sup>43</sup>

Euroopan unionin perustuslaillisen sopimuksen valmistelussa kysymys peruskirjaan liittymisestä oli esillä:

”3. Lisäksi osallistujat päättivät yhteisymmärryksessä pyytää, että paikallisten yhteisöjen demokratian ja itsehallinnon periaatteet sellaisena kuin ne on määritelty Euroopan neuvoston hyväksymässä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa sisällytettäisiin unionin perusarvoihin - - -

6. Lisäksi keskusteltiin erityisesti seuraavista asioista: - - -  
Euroopan neuvoston hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja: katsottiin, että unioni voisi myöhemmin liittyä tähän kaikkien ehdokasmaiden ja lähes kaikkien jäsenvaltioiden ratifioimaan peruskirjaan (parhaillaan ratifioitavana kahdessa vii-

41. Definition and limits of the principle of subsidiarity, s. 5.

42. Schäfer 1998, s. 271.

43. Schrader 2004, s. 80.

meisessä jäsenvaltiossa) sitten kun unionilla on valmistelukunnan sille esittämä oikeushenkilöllisyys.”<sup>44</sup>

Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustava kongressi on peruskirjan 20-vuotisarvioinnin yhteydessä antamassaan suosituksessa esittänyt Euroopan unionille peruskirjan ratifioimista unionin perustuslaillisen sopimuksen luonnoksen I-7-artiklan mukaisesti.<sup>45</sup> Tuohon vuonna 2004 valmistuneeseen luonnokseen peruskirjaa ei kuitenkaan sisällytetty, kuten edellä on todettu.

Perustuslaillista sopimusta koskeva ehdotus sisälsi kuitenkin muita kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittäviä kohtia (kuten subsidiariteettiperiaatteen ulottaminen myös alue- ja kuntatasolle). Tätä kautta alueiden komitealle olisi tullut keskeinen vastuu periaatteen noudattamisen valvonnassa. Alueiden komitealle olisi myönnetty kanneoikeus niiden säädösten osalta, joiden hyväksyminen edellyttää sen kuulemista.<sup>46</sup> Keskeinen on myös sopimuksen säännös, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.

Tosin näiden muutosten käytännöllistä merkitystä – siinä tapauksessa että ne olisivat tulleet voimaan – on pidetty vähäisenä. On katsottu, että status quo asiassa pysyy. Olennaisilta osin kuntien vaikuttaminen unionin suuntaan säilyy nykyisellään: pormestareiden ja kunnanjohtajien välittämänä kansallisiin parlamentteihin ja valtion vaikutuskeinoin unionin suuntaan. Alueiden komitea on niin kirjavasti

---

44. Yhteenveto ”Alueet ja paikallisyhteisöt” -kontaktiryhmän työstä, Eurooppa-valmistelukunnan sihteeristö, Bryssel 31.1.2003 (05.02), CONV 523/03.

45. Resolution 195 (2005). Ks. samoin Derenbach 2005, s. 490.

46. Myös Suomen hallitus hyväksyi selonteossaan kyseisen muutoksen perustellen sitä osana pyrkimystä lisätä unionin toiminnan läpinäkyvyyttä, ks. VNS 2/2003 vp.s. 21. Kannanotto poikkesi aiemmin suuren valiokunnan antamasta kielteisestä näkemyksestä (SuVL 6/2002 vp. valtioneuvoston selvitykseen Suomen kannoista liittyen Euroopan unionin tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin): ”Kun konventin eräänä päätehtävänä on ehdottaa toimielinjärjestelmää yksinkertaistavia muutoksia, sellaisten elinten kuin alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean asemaa olisi syytä tarkastella ennakkoluottomasti. Valiokunta pitää kyseenalaisena, onko näiden elinten todellinen panos unionissa tehtäviin päätöksiin oikeassa suhteessa niiden kokoon ja muodolliseen asemaan.”

koostuva<sup>47</sup> ja kovin erilaisia intressejä edustava, että sen valitukset Euroopan tuomioistuimeen nousisivat vain harvoin asialistalle. Kyse on myös vaivalloisesta menettelystä. Tämän tietävät myös komissio, ministerineuvosto ja parlamentti.<sup>48</sup>

Toisaalta juuri perustuslaillista sopimusta koskevan ehdotuksen hylkääminen on korostanut alueiden komitean roolia. Komitean toimikausi 2002 – 2006 on epäilyksettä osoittanut sen, että komitea on juuri unionin kriittisen vaiheen kuluessa saanut olennaisesti lisää poliittista painoarvoa. Sen uutena strategiana on muodostaa verkostoja, joissa sen jäsenten tieto ja osaaminen kohtaavat ja minkä avulla se voi tarjota komissiolle näkemyksensä jo säädösvalmistelun esivaiheessa.<sup>49</sup> Alueiden komitea on erityisesti vahvistanut verkostojaan ja institutionaalista yhteistyötään komission, Euroopan parlamentin, neuvoston, talous- ja sosiaalikomitean samoin kuin kuntia ja alueita edustavien eri maiden järjestöjen, Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressin sekä lainsäädäntövaltaa omaavien alueiden järjestön (REGLEG) kanssa.<sup>50</sup>

Alueilla ja kunnilla on, kunkin jäsenvaltion perustuslaista ja historiallisesta taustasta riippuen, monia erilaisia tapoja vaikuttaa EU:n lainsäädäntöön. Tällaisia ovat esimerkiksi virallinen osallistuminen jäsenvaltion hallituksen neuvostossa esittämien kantojen muotoiluun alueellisten edustuselinten ainakin osittain sitovien päätöslauselmien avulla, tai tiettyjen alueiden tai paikallisyhteisöjen Brysselissä sijaitsevien edustustojen harjoittama lobbaustoiminta. Ainoa vaikutuskeino, joka on kaikkien alueiden ja paikallisyhteisöjen käytettävissä perustuslaillisista taustatekijöistä riippumatta, on kuitenkin alueiden komitea.<sup>51</sup>

Keskeinen perustelu alueiden ja kuntien nykyistä paremmalle mukaan ottamiselle eurooppalaisen tason sääntelyä toteutettaessa on siinä, että alue- ja kuntataso eivät ole pelkästään reagoiva täytäntöönpanotaso, eli eurooppalaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden objekteja.

47. Uusien jäsenmaiden liittyttyä 1.5.2004 nousi komitean jäsenmäärä 222:sta 317:ksi.

48. Khol 2003, s. 52.

49. Eppler 2005, s. 620–631.

50. Schausberger 2006, s. 576–594.

51. Alueiden komitean lausunto aiheesta Alueiden ja paikallisyhteisöjen rooli EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa. CdR 51/99 fin. (15.–16.9.1999).

Ne ovat samalla myös integraatioprosessin subjekteja ja takuita menestyksekkään eurooppalaisen rakennustyön toteuttamiseksi.<sup>52</sup>

### *Lissabonin sopimus askel eteenpäin*

Uusi yhteisymmärrys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta saavutettiin lokakuussa 2007 hallitusten välisessä konferenssissa Lissabonissa. Mitä se merkitsee kuntien ja alueiden kannalta? Yksi luonnehdinta siitä on Itävallan kaupunkiliiton lehdessä: 'kaksi askelta eteenpäin, yksi taakse'.<sup>53</sup> Toinen (saksalainen) luonnehdinta on positiivisempi: kaupungeille ja kunnille on nyt onnistunut saada läpi keskeisiä vaatimuksiaan.<sup>54</sup>

Mielenkiintoista ja kuvaavaa on, että Suomessa sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksessä kysymys sivuutetaan lyhyellä maininnalla, sinänsä tärkeällä havainnolla:

”Artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvon lisäksi jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia perusrakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Tämä poliittisesti merkittävä periaate esitetään määräyksessä täsmällisemmin ja vahvemmin kuin nykyisen SEU 6 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan unioni pitää arvossa jäsenvaltioiden kansallista ominaislaatua. Kohdassa esitetään täsmällisemmin ajatus, että kansallinen identiteetti tai ominaislaatu on vaikuttanut siihen, millaisiksi jäsenvaltion poliittinen järjestelmä ja valtiosääntö ovat muotoutuneet. Määräyksellä myös korostetaan alueellisen ja paikallisen itsehallinnon merkitystä kansallisen identiteetin kannalta.”<sup>55</sup>

Ehdotus noudattaa pääpiirteittäin tältä osin aiempaa konventin hyväksymää ehdotusta. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta sitä

---

52. Derenbach 2005, s. 6.

53. Schmid 2008, s. 26–28.

54. Zimmermann 2008, s. 71.

55. HE 23/2008 vp, s. 134.

voi pitää oikeansuuntaisena. Periaatteellisesti merkittävä on uusi 3 a artikla, jonka mukaan kunnallinen ja alueellinen itsehallinto, samoin kuin kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus on tunnustettu perustoiksi eurooppalaisella tasolla. Alueellinen yhteenkuuluvuus kuuluu nyt taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohella EU:n päämääriin (2 artikla). Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta sisältyy ehdotus liitettäväksi pöytäkirjaksi. Sen mukaan sopimusosapuolet haluavat varmistaa, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä unionin kansalaisia. Varsinaisessa sopimuksessa periaate on ankkuroitu 4 artiklaan. Sen mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Alueiden komiteassa Suomella on edelleen 9 paikkaa.

Sopimuksen 6 artiklan mukaisesti EU:n perusoikeuskirja ei suoraan ole osa uutta sopimusta, mutta sillä on kuitenkin sama oikeudellinen sitovuus kuin itse sopimuksilla. Se sisältää klassisten perus- ja vapausoikeuksien ohella myös sosiaalisia perusoikeuksia sekä EU:n sitoumuksen ympäristönsuojeluun. Perusoikeuskirjassa on yhteensä 54 artiklaa. Koko laajuudeltaan se koskee vain EU:n orgaaneja. Jäsenvaltioiden on otettava se huomioon vain yhteisöoikeutta täyttävönsä. Tästä huolimatta sen käyttöalaa ei kuitenkaan voi pitää merkityksettömänä. On nimittäin enää tuskin sellaista oikeudenalaa, jossa maamme hallinto voisi toimia pelkästään kansallisen lainsäädännön varassa.

Yhtenä esimerkkinä perusoikeuskirjan määräyksistä voi nostaa V luvussa olevan määräyksen oikeudesta hyvään hallintoon. Toisin kuin esimerkiksi vaikka Itävallassa<sup>56</sup>, ei määräys maamme hallinnon kannalta ole uutta tai muutosta tuova. Voidaan kuitenkin todeta, että perusoikeuskirjan monet artikkelit ovat kovin yleisellä tasolla olevia ja saavat konkreettisemmän sisällön vasta EY-tuomioistuimen tulkintakäytännön kautta.

Kunnallistaloudelliselta kannalta on pidettävä periaatteellisesti positiivisena puhtaan sisämarkkina- ja kilpailuorientoitumisen sisäl-

---

56. Schmid 2008, s. 28.

löllistä torjumista. Vastaava aiemmassa sopimuksessa oleva sääntely on vedetty yli. Kyseenalaista kuitenkin on, miten selkeä tämän muutoksen tosiasiallinen vaikutus on. Kilpailuperiaatteeseen nimittäin viitataan eräissä muissa osin sopimuskonstruktioita.

Edellä on viitattu sopimuksen pöytäkirjaan (nro 26), joka koskee yleistä etua koskevia palveluja. Siihen sisältyvässä lausumassa tunnustetaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita. Lausuma on alueiden ja kuntien kannalta positiivinen. Tätä periaatetta kuitenkin heikentää II osaston 14 artiklaan sisältyvä määräys, jossa suodaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle sääntelyoikeus palveluita koskevista periaatteista ja määräyksistä organisaation, toteuttamisen ja rahoituksen suhteen. Kyseiseen artiklan määräykseen on ilman muuta suhtauduttava varauksella. Siihen sisältyy vaara, että muutoin painotettua kuntatason organisaatio- ja toteutusvapautta palveluiden toteuttamisessa rajoitetaan. Tämä rajoitus tapahtuu kaiken lisäksi eurooppalaisen tason hyväksi. Tällaiset määräykset voisivat olla hyödyllisiä pelkästään niissä maissa, joissa niiden avulla kyettäisiin selkeyttämään avoinna olevia kysymyksiä, kuten erottelua taloudellista hyötyä olevien ja ei-taloudellista hyötyä olevien palveluiden kesken.

### **Paikallisen ja alueellisen demokratian kehittäminen – Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston työnjako**

Niin Euroopan neuvostolla kuin Euroopan unionilla on demokratian suhteen runsaasti yhteistä ja yhteisiä tavoitteita. Tämä näkyy Euroopan unionin toiminnassa esimerkiksi perusoikeuskirjan (Nizzan huippukokouksessa vuonna 2000 hyväksytty ja nyt Lissabonin sopimukseen liitettäväksi ehdotettu) samoin kuin hyvää hallintoa koskevan valkoisen kirjan muodossa (2001). EU:lla on yhteistyötä Euroopan neuvoston kanssa vuonna 1990 perustetun Venetsian komission (The Venice Commission) muodossa demokratian vahvistamiseksi lainsäädännön



avulla. Sen toiminta kohdistuu vuoden 1989 jälkeen demokratiaperustaa rakentaviin maihin. Demokratiavoitteiden saavuttamisessa kumpikin taho – Euroopan neuvosto ja EU – pitävät paikallistasoa tärkeänä toimijana.<sup>57</sup>

Euroopan neuvoston ministerikomitean kunnallista toimintaa koskevien suositusten merkitystä arvioitaessa on tietysti muistettava, että ne eivät ole sitovia. Niillä on kuitenkin ”moraalinen” merkitys niiden heijastaessa Euroopan hallitusten kollektiivista suhtautumista niihin kysymyksiin, joista ne on annettu. Niiden tärkeä vaikutus jäsenvaltioiden suuntaan on todistettu. Joissain tapauksissa suositukset voivat myös muodostaa ”soft lawia” ja tuottaa suoria vaikutuksia kansainväliseen julkiseen oikeuteen.<sup>58</sup> Luomalla yhtenäisen oikeusalueen peruskirjat ja suositukset muuttavat jäsenvaltiot enemmässä määrin yhtenäisiksi niin kansanvaltaisuuden, sosiaalisuuden kuin kulttuurisuuden suhteen. Näin jäsenvaltioille tulee helpommaksi tehdä yhteistyötä erityisesti herkillä alueilla, kuten terrorismin, bioetiikan ja ympäristön alueilla.<sup>59</sup>

Tämä rinnakkainen toiminta monilla tärkeillä tehtäväalueilla on johtanut keskusteluun Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin välisestä suhteesta. Yleisesti hyväksytty näkemys on kuitenkin se, ettei Euroopan neuvosto ole mikään ”odotushuone” Euroopan unioniin pääsemiseksi. Luxemburgin pääministerin Jean-Claude Junckerin EU:n jäsenvaltioiden johtajien pyynnöstä keväällä 2006 laatimassa raportissa todetaan Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin olevan saman aatteen, hengen ja pyrkimyksen ilmenemisiä. Junckerin raportissa tehdään monia konkreettisia esityksiä yhteistyöstä.<sup>60</sup>

Raportin mukaan EU:n jäsenvaltioiden hallitusten tulisi välittömästi avata mahdollisuus EU:n liittymiseen Euroopan ihmisoike-

57. Esim. Valkoinen kirja Eurooppalainen hallintotapa KOM (2001) 428: ”Tässä valkoisessa kirjassa tehtyjen ehdotusten taustalla on viisi poliittista periaatetta – avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus.”

58. Benoit-Rohmer – Klebes 2005, s. 108–109.

59. Benoit-Rohmer – Klebes 2005 s. 85.

60. Ks. myös Ryynänen – Telakivi 2006, s. 26–29. – Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi elokuussa 2007 Suomen hallinto- ja kuntaministerille tehtäväksi laatia raportti Euroopan neuvoston kuntia ja alueita koskevan työn kehittämisestä. Toimeksiannon mukaisesti selvityksen piiriin kuuluvat myös muut kansainväliset toimijat (EU, OECD ja YK).

ussopimukseen. Euroopan neuvoston ja EU:n toisiaan täydentävästä suhteesta (jota raportissa kuvataan) seuraa Junckerin mukaan johdonmukaisena seuraavana askeleena se, että EU (saatuana oikeushenkilöllisyyden) liittyy Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 2010. Tälle liittymiselle ei olisi enää mitään estettä, jos EU liittyy ihmisoikeussopimukseen, kun se osallistuu demokratian vahvistamiseen Euroopassa, jos se liittyy yleiseurooppalaisen oikeusalueen ja yhteisten standardien luomiseen ja ottaa osaa Euroopan neuvoston projekteihin opetuksen, kulttuurin ja kulttuurien välisen dialogin alueilla, sekä pyrkii rakentamaan Eurooppaa ilman jakavia rajoja. Miksi sitten juuri vuonna 2010 pitäisi liittymisen tapahtua? Seuraavat Euroopan parlamentin vaalit ovat vuonna 2009. Sitä ennen keskustelu EU:n muuttamisesta saa lisää kiinnostusta. Tässä keskustelussa myös liittymisen Euroopan neuvostoon tulee olla mukana. Sen liittymisellä on vain yksi tavoite: auttaa Euroopan instituutioita kehittämään kansalaisten etujen mukaisesti ja edesauttamaan prosessia kohti sellaista Eurooppaa, joka on ilman rajoja, ja jossa kansalaisten vapaudet, arvo ja turvallisuus ovat täysimääräisesti taattuina.<sup>61</sup>

---

61. Report by Jean-Claude Juncker: Council of Europe – European Union: "A sole ambition for the European continent" 2006, s. 29.

## VI KILPAILULLINEN HAASTE

### Kuntien välinen kilpailu

Kuntien välisen yhteistyön lisääminen on ollut viime vuosien hallinnonuudistuspolitiikan peruslinjauksia. Mutta samaan hengenvetoon on tuotu esiin se tosiseikka, että kunnat joutuvat myös kilpailemaan keskenään. Kunta- ja palvelurakennemuutuksessa kuntien kilpailuedellytysten parantamista jopa pidetään yhtenä keskeisistä tavoitteista:

”Uuden kunnan avulla Pohjois-Kymenlaaksosta saadaan vahva toimija Kotkan vastapainoksi ja sitä voimakkaammaksi kilpailijaksi valtakunnallisesti ja kansainvälisesti. Myös alueellisen edunvalvonnan kannalta se tulisi olemaan Kotkaa vaikutusvaltaisempi.”<sup>1</sup>

Tässä ei kuitenkaan ole mitään uutta. Kuntien elinkeinopolitiikan historiasta on nostettavissa hyviä ja vähemmän hyviä esimerkkejä siitä, miten esimerkiksi teollisuusyrityksistä tai muista investoinneista on kilpailtu voimallisesti. Mutta myös valtio osaa kilpailuttaa kuntia. Tässä mennään usein ohi lakisääteisten työn- ja vastuunjakosäännösten. Toisin sanoen kuntien on tultava valtiota vastaan kustannuksissa, jotta paikkakunnalle saataisiin kulloinenkin valtion investointi.

Onko kuntien keskinäinen kilpailu haitallista, niiden julkisoi-keudellinen asema huomioon ottaen? Tästä ei Suomessa juuri ole keskusteltu varsinkaan oikeudelliselta kannalta. Voidaan perustellusti

1. Selvitysmies Esko Rieppola: Kouvolan seudun kuuden kunnan (Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala) yhdistymisselvitys 27.9.2007, s. 58.

katsoa, että kunnallinen elinkeinopolitiikka on eräänlaisessa oikeuden puolittaisessa varjossa<sup>2</sup> tapahtuvaa toimintaa. Näin voidaan sanoa varsinkin sen jälkeen kun yhä useammassa tapauksessa toiminta on siirretty seudullisen elinkeinoyhtiön hoitoon.

Kunta- ja palvelurakennehankkeen julkilausuttuna tavoitteena on vahvistaa kuntarakennetta yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tämän avulla vahvistettaisiin palvelurakenteita ja varmistettaisiin koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat julkiset palvelut. Tavoitteet vaikuttavat kansalaisen kannalta täysin kannatettavilta. Mutta ovatko ne yksiselitteisesti sellaisia, ettei niihin sisältyisi vastaväitteiden sijaa?

Tässä näkemyksessä ei toisin sanoen kuntien välinen kilpailu asukkaista laadukkailla julkisilla palveluilla kilpailemisen kautta saa huomiota. Liittämällä esimerkiksi kaupunkiseudun kaikki kunnat yhdeksi suurkunnaksi poistuu asukkaiden mahdollisuus vertailla palveluiden laatua ja hintaa, ja äänestää jopa jaloillaan muuttamalla toiseen kuntaan. Kuntien välisen kilpailun poistuminen ei edesauta laadukkaimman ja kustannustehokkaimman toiminnan tavoittelua. Kuitenkin asukkaiden kannalta edullisinta olisi, että on kilpailevia kuntia, joiden palvelut ja verotaso eroavat toisistaan. Markkinatalouden tärkeimpiä elementtejä on kilpailu, joka muodostaa talousyksiköille ulkoisen pakon toimia tehokkaasti. Paikallistalouksien on pakko eri keinoin kyetä tuottamaan asukkailleen kilpailukykyistä hyvinvointia, koska toimissa onnistuminen mitataan muuttoliikkeen puntarilla. Hannu Laurila toteaa, että erityisen hyvin kilpailu toimii pienten, ulosmuutosta kärsivien paikallistalouksien kesken, koska muuttotappio pakottaa tekemään vaikeitakin päätöksiä houkuttelevuuden lisäämiseksi. Tämän tutkijoiden esittämän näkemyksen vastaisesti Suomessa kunta- ja palvelurakennemuutoksen ajatuksena on, että kuntien välinen kilpailu on eliminointava kuntaliitoksilla, jotta asukkaat eivät pystyisi vaihtamaan kuntaa!<sup>3</sup>

Sanotun kysymyksen pohdintaa ei tässä yhteydessä ole tarpeen jatkaa enempää. Kunta- ja palvelurakennemuutos etenee erityisesti

2. Termi Treiberin, ks. Treiber 2007, s. 282–284.

3. Laurila 2006, s. 54–63 ja Loikkanen 2008, ks. samoin kilpailun eduista myös Harisalo 2005, s. 122–124.

kuntien yhteenliittämishankkeen muodossa. Tulevaisuus näyttää, onko tavoitteena pidetty suurkunta kansalaisten palvelutarjonnan kannalta kannatettavampi vaihtoehto kuin edellä lyhyesti tarkasteltu, kuntien väliseen kilpailuun nojaava malli.

Seuraavaksi tarkasteluun otetaan erityiskysymyksenä kuntien välisessä kilpailussa merkittävää osaa näyttelevä kuntien liiketoiminta ja yleisemmin elinkeinopolitiikka. Voidaanko niiden avulla vaikuttaa kuntien tuloperustan vahvistamiseen, jollaista kunta- ja palvelurakennuudistuksessa tavoitellaan?

### Kunnallisen liiketoiminnan sallittavuus

Omat varat ovat jokaiselle yhteisölle liikkeelle paneva voima, ”nervus rerum”. Heikoin taloudellisin voimavaroin varustettu yhteisö on voimaton. Kuntien tehtävien ja tuloperustan välisen epätasapainon korjaamiseksi kunnat ovat pitäneet esillä vaatimusta maksutulojen kasvattamisesta. Erityisesti tämä on koskenut julkisten palvelujen tuottamisesta perittäviä kustannuksia. Yhtä lailla maksutulojen merkityksen kasvattamisen tarve koskee kunnan muita palveluja. Oikeudellisesti ja kunnallispoliittisesti juuri viimemainitut muodostavat kiinnostavan tarkastelun kohteen.

Uhkaako nyt samanlainen kehitys, jota 1980-luvulla luonnehdittiin kuvauksella: ”Kunnat iskeytyvät yritystoimintaan kuin pelastusrenkaaseen.”<sup>4</sup> Kunnallistalouden kriisiytymiskehitys antaisi ainakin perustellun syyn suhtautua kunnallisen liiketoiminnan harjoittamiseen aiempaa myönteisemmin. Myös kuntalain selitysteoksen kirjoittajat ovat todenneet asenteiden muutoksen:

”Asennoituminen kuntien toimesta tapahtuvaan liiketoiminnan luonteisen toiminnan harjoittamiseen on muodostunut ainakin josain määrin aikaisempaa myönteisemmäksi. Tätä on voitu perustella paitsi sillä, että riittävien ja tasaveroisten palvelusten turvaaminen kunnan asukkaille kohtuullisin kustannuksin tai vain osittain kustannukset peittävästä korvauksesta vaatii entistä enemmän julkisen

---

4. Talouselämä 11/1984, s. 96.

vallan toimenpiteitä, myös sillä, että kunnilla tulisi olla, niin kuin valtiollakin, ainakin jossakin mitassa mahdollisuuksia liiketoiminnan luonteisen toiminnan avullakin rahoittaa niitä menoja, jotka hallinto aiheuttaa.”<sup>5</sup>

Kunnallinen liiketoiminta ei kuitenkaan enää ole yksin kansallisesti ratkaistavissa oleva asia. Palvelutoiminta on tullut yhä intensiivisemmin Eurooppa-oikeuden sääntelyn piiriin. Sääntely ja sen tarkoittama monopolien purkaminen koskee erityisesti kuntien vastuulla olevia palvelutoiminnan alueita. Selkeimmän monopolien ehkäisyn esimerkin tarjoaa energiahuolto. Euroopan parlamentin ja neuvoston antamat yhteiset sähkösisämarkkinoita koskevat määräykset vuodelta 1996 (92/92/EY, 19.12.1996) pyrkivät avoimeen verkkoon pääsyyn, mutta jättävät kuitenkin koskemattomaksi suljettujen kunnallisten toiminta-alueiden olemassaolon. Sen sijaan kunnallisella vesihuollolla ei ole toistaiseksi vastassaan Eurooppa-oikeudellisia säännöksiä tai julkisen monopolin rajoituksia.

Seuraavassa tarkastellaan kunnallista liiketoimintaa koskevaa perinteistä kunnallisoikeudellista oppirakennelmaa vireillä olevien käsitysten ja sääntelyllisten muutosten valossa. Ensiksi on syytä lyhyeen Eurooppa-oikeudellisten vaikutusten tarkasteluun.

Sikäli kuin julkiset tai kunnalliset yritykset täyttävät kansallisesti säädetty reunaehdot ja voivat osallistua liiketoimintaan kilpailijoina, tulevat ne yhteisöoikeuden kautta kohdelluiksi samalla tavoin kuin yksityiset yritykset. Tämän periaatteellisen samankaltaisuuskohtelun voidaan katsoa johtavan voimakkaaseen yksityistämispaineeseen. Tällainen samankaltaisuuskohtelun vaatimus on varsin heikosti yhteensopiva sen seikan kanssa, että kansallinen lainsäädäntö puolestaan asettaa vaatimuksia toisenlaisesta toimintatavasta kuin mitä yksityisellä yrityksellä on. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi oikeusvaltio-

---

5. Hannus – Hallberg 2000, s. 89. Ks. elinkeinopolitiikan muutoksesta myös Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Kuntien itsehallintohankkeen raportti. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 3/2000, s. 118–120. – Mannereuropalaista samankaltaista kehityssuuntaa luonnehditaan eroosioprosessiksi: vaikka kunnallislajeilla on pyritty asettamaan tiettyjä oikeudellisia edellytyksiä ja muotoja kunnalliselle liiketoiminnalle, on kehitys muuttunut sallivammaksi. Ks. Hoppe – Uechtritz 2004, s. 7.

periaatteesta johdettavissa oleva yleisen edun edistämiskaava tai kunnallisoikeudellisista säännöksistä johtuvat toimintavaatimukset. Niinpä yhteisöoikeus voi johtaa jäsenvaltioihin kohdistuviin vaatimuksiin luopua julkisen edun tarkoituksessa hoidetuista tehtävistä, joista perinteisesti ovat vastanneet julkiset yritykset. Yhteisön tuomioistuinten oikeuskäytännöstä (perustamissopimuksen 86-artikla verrattuna 82-artiklaan) seuraa monien valtiollisten monopolien sopimuksenvastaisuus ja tämä pakottaa jäsenvaltiot näiden monopolien purkamiseen. Täten yhteisöoikeus aiheuttaa yhdessä kansallisen kilpailusääntelyn kanssa vahvan yksityistämispaineen julkisen toiminnan suuntaan, ja siten myös kunnallisiin liikelaitoksiin. Julkisen vallan yritystoiminnalle asetetaan usein yhteisöoikeuden suunnalta ahtaammat rajat kuin mitä kansallinen sääntely aiheuttaisi.<sup>6</sup>

Tässä on syytä viitata vielä toiseen ajankohtaiseen näkymään. Komission vihreä kirja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta<sup>7</sup> nimeää ainoana vaihtoehtona yhteistyöjärjestelmille täydellisen tehtävienhoidon yksityisten toimesta. Tehtävien (liki) täydellistä hoitamista kunnan itsensä toimesta, joka Suomen ohella on käytäntö monissa vahvan kunnallisen itsehallinnon maissa, ei mainita. Kunnan pelkkä palveluiden takaajarooli ei kuitenkaan saa tulla kunnallisten tehtävien suorituksen johtokuvaksi. Kunnalliseen organisaatiovapauteen ei pidä puuttua enempää eurooppalaisella kuin kansallisella sääntelyllä, ei varsinkaan kilpailulainsäädännöllä.<sup>8</sup>

Tietyistä syistä on väitettävissä, että liiketoiminnan sallittavuus on uuden arvioinnin tarpeessa. Osaksi tällaista uudelleenarviointia on jo suoritettu kuntalain äskettäisten muutosten yhteydessä. Niitä tarkastellaan tuonnempana.

Kunnallisoikeudessamme on vanhastaan hyväksyttyinä periaatteina ollut, ettei kunnalle pidetä sallittuna niin sanotun spekulatiivisen

---

6. Hauser 2004, s. 19.

7. KOM (2004) 327, 30.4.2004.

8. Ks. ongelman tarkastelusta esim. Aimo Ryyänen: Kuntayhteistyö vaarantumassa yhteisöoikeuden kilpailuttamissäännösten johdosta? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2005 s. 169–171.

(voittoa tavoittelevan) liiketoiminnan harjoittamista.<sup>9</sup> Toisaalta sitä, että toiminta tuottaa voittoa, ei ole pidetty eikä ole pidettävä esteenä toiminnan kuulumiselle kunnan toimialaan.<sup>10</sup> Periaate nojaa Suomessa traditionaaliseen tulkintaan, eikä – kuten esimerkiksi Ruotsissa<sup>11</sup> tai Saksan osavaltioissa – nimenomaiseen säännökseen.<sup>12</sup> Suomessa toimialasäännöksen taustana olevasta periaatteesta on käytetty hallinnon toissijaisuuden periaatteen nimitystä.

Esimerkiksi saksalaisten kunnallislakien vastaavia kieltoja kutsutaan niin sanotuiksi subsidiariteettilausekkeiksi: kunnallisten liikelaitosten perustaminen ja ylläpito on sallittua, jos laitoksen tarkoitus ei tule paremmin ja taloudellisemmin toteutetuksi jonkun muun tahon hoitamana. Kunnallinen liikelaitos ei täytä siltä edellytettävää julkista tarkoitusta, jos sen toiminta vaikuttaa olennaisen vahingoittavasti maataloudessa, käsiteollisuudessa, kaupassa ja teollisuudessa toimivien itsenäisten yritysten toimintaan.<sup>13</sup> Konkreettisten kunnallislakien säännösten ohella tätä perustellaan sillä, että kunnallisen itsehallinnon muodossa tapahtuvat toiminnot ovat, suhteessa kansalaiseen, toimivaltasäännöksiin sidottua julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttäjiä sitovat perusoikeussäännökset. Perusoikeuksien tarkoituksena on yksityisen luonnollisen henkilön suojaaminen julkisen vallan käytöltä. Perusoikeudet toisin sanoen rajoittavat kunnalle muutoin kuuluvaa yleistoimivaltuutta. Kunnalle kuuluva yleistoimivaltuus on taattu ainoastaan valtionhallinnon suuntaan, ei sen sijaan kansalai-

9. Tämän kiellon taustoja on selvitetty erityisesti Olli Ikkalan monografiassa *Kunnan yleinen toimivalta*, 1959, s. 141–145; samoin Toivo Holopainen: *Kunnan asema valtiossa*, 1969, s. 417 ja Kauko Heuru: *Kuntalaki käytännössä*, 2001 s. 58. Eduskunnan hallintovaliokunta korosti kuntalain käsittelyn yhteydessä, että kuntien elinkeinopolitiikkaan ei sovellu varsinaisen yritysrisikin ottaminen (HaVM 18/1994 vp s. 15).

10. Näin esim. Hannus – Hallberg 2000, s. 90.

11. Ruotsin kunnallislain (2: 7 §) mukaisesti toiminnalta edellytetään yleishyödyllisyyttä (allmännyttig).

12. Suomea yksityiskohtaisemmasta sääntelystä huolimatta keskustelua kuntien liiketoiminnan rajoista on aika ajoin käyty. Esimerkiksi vuonna 2001 antoi laajaan tieteelliseen kokoonpanoon perustuvan julkisen talouden yhdistyksen (Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e. V.) asiantuntijaryhmä kannanoton, jossa muun ohella pidettiin tärkeänä sitä, että kunnallisessa liiketoiminnassa pysyttäydytään julkisen tarpeen tyydyttämisen perustalla. *Das Rathaus* 7–8/2001, s. 217–218.

13. Tällainen säännös on esim. Baijerin osavaltion kunnallislain 89-artiklan 2. kapaleessa.



sen suuntaan.<sup>14</sup> Myöskään kuntien hallintokulttuuriin olennaisesti vaikuttanut uusi julkisjohtamisoppi ei näkemysten mukaan tee aiempaa tulkintaa kunnallisen liiketoiminnan sallittavuuden rajoista vanhentuneeksi. Perustuslaillisesti taatun kunnallisen itsehallinnon, elinkeinovapauden perusoikeuden ja esteettömän kilpailun periaatteiden kanssa sopusoinnussa kunnallinen liiketoiminta on ainoastaan silloin, kun se on erityisen ja merkittävän julkisen vaatimuksen johdosta kunnallishallinnolle oikeutettua.<sup>15</sup>

Tästä suhteellisen selkeästä periaatteesta vedettävät yksityiskohtaiset johtopäätökset ovat kuitenkin vaikeasti tehtäviä. Tämä rajanveto on johtanut vuosikymmenten kuluessa sekä oikeudelliseen keskusteluun rajanvedon määäämis-oikeudesta<sup>16</sup> että tuomioistuinratkaisujen<sup>17</sup> määräävyyteen tulkintarajojen kehityksessä. Erityisen ongelmallisena kysymystä pidettiin 1980-luvulla. Niinpä esimerkiksi Suomen kunnallisliitto antoi vuonna 1984 laajan yleiskirjeen<sup>18</sup>, jossa

14. Hösch 2000, s. 393–406.

15. Badura 1998, s. 818–823.

16. Esim. Klami: ”KHO on harkinnut oikeaksi jarruttaa kunnallista liiketoimintaa ja liiketoiminnan kunnallista tukea selittäen, että tällainen ei yleensä kuulu kunnan toimialaan. Ratkaisu on selvästi ’poliittinen’ ja heijastelee ajatusta yksityisen liiketoiminnan ’ensisijaisuudesta’. Tulkintatulokset ovat usein perusteettomasti rajoittaneet kunnallista itsehallintoa.” Klami 1983, s. 541–544. Pekka Hallberg sen sijaan katsoi oikeudellisen linjanvedon joustavasti kehittyneen olojen muuttuessa. Painopiste kuntien osallistumisessa elinkeinojen tukemiseen ei ole oikeudellisissa ongelmissa vaan kuntatasolla riskien ja tuen tarpeellisuuden selvittämisessä. ”Kunnan toimiala ei voi käsittää sellaisia tehtäviä, joiden suorittaminen merkitsisi kunnan jäsenten voimassa olevan oikeuden mukaisen aseman loukkaamista. Näistä lähtökohdista voidaan edelleenkin johtaa spekulatiivisen liiketoiminnan harjoittamisen kieltö.” Hallberg 1983 s. 897–912.

17. Esim. KHO 2002:42: Uudenkaupungin kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt pääomasijoitusrahaston säännön, jossa oli muun ohella määrätty, että rahaston pääomasta tehdään oman pääoman ehtoisia sijoituksia paikkakunnalle sijoittuviin tai paikkakunnalla laajentaviin yrityksiin. Sijoitusten ehtona on uusien pysyvien työpaikkojen syntyminen ja kohdeyrityksen toimiminen kaupungissa kiinteässä toimipaikassa. Sijoituksista päättää kaupunginhallituksen asettama sijoitustoimikunta, joka on kunnan toimielin ja jonka päätösten lainmukaisuus voidaan valituksella kulloinkin saattaa erikseen tutkittavaksi. Ottaen huomioon myös kaupungin huonosta työllisyystilanteesta aiheutuvat erityisolosuhteet ja pääomasijoitusrahaston säännöistä ilmenevä tarkoitus pysyvien työpaikkojen luomiseen pääomasijoitusrahaston sääntöjen hyväksymistä voitiin pitää sellaisena kaupungin itsehallintoon kuuluvana työllisyyttä edistävänä toimintana, jonka tukeminen kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kuului kunnan toimialaan. (Kuntalaki 2 ja 90 §)

18. Suomen Kunnallisliiton yleiskirje 9/1984: Kunta elinkeinoelämän edistäjänä.

se muun ohella suositteli, että lähtökohtaisesti kuntien tulisi suhtautua pidättyvästi osakkaaksi ryhtymiseen yksityisessä elinkeinotoimintaa harjoittavassa yhtiössä. Perusteltuna voidaan pitää suosituksen mukaan sellaisen yhtiön osakkuutta, jonka tehtävänä on huolehtia varsinaisista kunnallisista toiminnoista, kuten lämmön, sähkön ja veden jakelusta. Oikeuskäytäntö ei perinteisestä tulkinnasta ole juuri muuttunut myöhemminkään.<sup>19</sup> Tältä osin – liiketoiminnan sallittavuuden suhteen – ei juuri oikeudellisia ongelmia ole.<sup>20</sup> Ongelmat näyttävät nousevan muissa kysymyksissä, kuten kunnallistaloudellisessa riskinotossa<sup>21</sup> ja sen rajoissa. ”Tapaus Karkkila” on varmasti ollut yksi kuntien käytäytymiseen vaikuttanut tekijä.

Kuntalakiin on vuonna 2007 lisätty uutena järjestelynä se, että kunnat ja kuntayhtymät voivat perustaa yhdessä kunnallisia liikelaitoksia liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten (laki kuntalain muuttamisesta 519/2007, 87a §). Lainmuutoksen perusteluissa on liikelaitostoitinnalle asetettu oikeudelliset rajat, joista merkittävin on kunnan toimialasäännökseen perustuva:

- 
19. Esim. KHO 1986 II 23 ja KHO 1986 II 24; KHO 2.8.2001 T 1738: H:n kaupunki oli päättänyt, että kaupunki menee osakkaaksi suunniteltuun alueelliseen IT-yhtiöön. Suunnitellun yhtiön toiminnan keskeisenä tavoitteena oli edistää sekä kuntien yhteistoimintaa tietotekniikkapalvelujen järjestämisessä että laajemminkin seudullista kehitystä informaatioteknologian avulla. H:n kaupungin osakkuus yhtiössä edisti näin myös elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä kaupungissa. Tämän vuoksi kaupungin osakkuutta sanotussa IT-yhtiössä voitiin pitää sellaisena H:n kaupungin itsehallintoon kuuluvana tehtävänä, joka kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kuului kunnan toimialaan.
  20. Rajanvedon ongelmasta ei tosin täysin voida päästä. Kuten Kunnan liikelaitostoitimikunta totesi mietinnössään (KM 1989:61 s. 24): ”On vaikea määritellä tarkasti, milloin kunta harjoittaa liiketoimintaa tai milloin kysymyksessä on muu kunnallinen palvelutuotanto. Onko kysymys liiketoiminnasta riippuu tietenkin toiminnan laadusta, mutta myös siitä millaisia tavoitteita toiminnalle asetetaan. Jos jollekin toiminnalle asetetaan laadullisten tavoitteiden lisäksi selkeät taloudelliset tulostavoitteet, toiminta saa helposti liiketaloudellisen luonteen ja muuttuu kunnalliseksi liiketoiminnaksi.”
  21. Kuntalakia valmistellut kunnalliskomitea kirjasi mietintönsä selkeän kannanoton: ”Komitea toteaa, ettei kunnan toimialaan kuulu sellaisten riskien ottaminen, jotka toteutuessaan voivat vaarantaa kunnan toiminnan jatkuvuuden.” Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, s. 191.

”Liiketoiminnan tunnuspiirteenä olisi lisäksi, että ulkoinen suoritemyynti muille kuin kunnan tai kuntayhtymän omille tehtäväyksille, olisi merkittävää. Liiketoiminnan tunnuspiirteenä olisi lisäksi markkinaehtoisuus siten, että asiakassuhde olisi sopimusperusteinen ja asiakkaalla tilaajana olisi harkintavaltaa. Liiketoiminnan suori-tehinnoittelussa voitaisiin soveltaa kustannusvastaavuuden lisäksi markkinahintaa. Kunnalliselle liikelaitokselle annettavan tehtävän tulisi kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan.

Kunnalliselle liikelaitokselle voitaisiin lisäksi antaa tehtävä, jota hoidettaisiin liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, vaikka kyse ei olisi varsinaisesta, edellä mainitut ehdot muutoin täyttävästä liike-toiminnasta. Tehtävä olisi liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti järjestettyä silloin, kun tehtävän tulosten olisi tarkoitus kattaa sen suorittamisesta aiheutuvat menot.”<sup>22</sup>

Tietty ristiriita kunnan liiketoiminnan sallittavuuden rajojen määrit-telyyn jää edelleen. On epäiltävissä, että sanotuista lainmuutoksista huolimatta on kyseenalaista, kuuluuko liiketoiminnan harjoittaminen ja merkittävä ulkoinen suoritemyynti kunnan toimialaan.<sup>23</sup> Rajanvetoa Suomessa suorittaa KHO suhteellisen harvoin esiin nousevien valitus-ten kautta. Tähän asti tätä on pidetty riittävänä. Valvonnan lisäämistä koskeviin ehdotuksiin on Ruotsissakin suhtauduttu torjuvasti.<sup>24</sup>

## Toimialan rajojen kolkuttelua: erityiskysymyksiä

Edellisen kunnallislain säätämisen yhteydessä vuonna 1976 kysyi kansanedustaja Pertti Paasio eduskuntapuheessaan, miksi kuulan työntämisen tukeminen sopii paremmin kunnan tehtäväksi kuin poliittisen toiminnan tukeminen.<sup>25</sup> Kysymys oli perusteltu. Miksi itsestäänselvyyksinä kunnan tehtäviksi pidetään joitain asioita ja joi-tain taas ei?

---

22. HE 263/2006 vp., s. 27.

23. Ks. näin myös Ekström – Pohjonen – Haavisto 2007, s. 10.

24. Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07: KU9: Frågor om kommunal de-mokrati m.m., s. 37.

25. Ed. Paasion eduskuntapuheenvuoro 2.11.1976, Ptk. 3, s. 2242.

Vasta kolme vuosikymmentä myöhemmin kuntalakia muutettiin (578/2006, 15 b §) siten, että valtuustoryhmien toiminnan tukeminen tietyin edellytyksin kuuluu nyt kunnan tehtäväpiiriin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi koulutus- ja keskustelutilaisuuksien järjestämisen avustamista, ei siis varsinaista puoluetukea. Liikunta- ja urheilujärjestöjen paikallisen toiminnan tukeminen kuuluu toimialaan edelleen. Tätä ei juuri milloinkaan ole kyseenalaistettu. Järjestöjen rooli on tärkeä nuorisotyön, kasvatuksen ja terveellisten elintapojen edistämisen alueilla. Järjestöille niin sanotun kolmannen sektorin edustajina on viime vuosina tullut myös uusia hyvinvointitehtäviä. Kaiken kaikkiaan liikunta- ja urheilujärjestöjen roolilla kunnan varsinaisen toimintakoneiston tukena on merkittävä ansio.

Kunnan tehtäväpiiriin eli toimialan rajat on lainsäädännössä määritelty tarkoituksellisesti väljiksi. Tämä mahdollistaa kunnille paikallisten tarpeiden mukaisen tehtäväpiiriin. Tehtäväpiiriin rajat sallivat kunnille harkintaa. Kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Rajat muodostuvat käytännössä oikeastaan vain talouden sanelemina. Kovin paljoo vapaaharkintaisuutta tämän päivän kunnilla ei kuitenkaan ole, sillä laissa yksityiskohtaisesti säännelty tehtäväalue muodostaa monissa kunnissa jopa 90 prosenttia menoista.

Liiketoiminta on aina muodostanut ongelmallisen rajanvedon alueen. Periaatteessa kunnan liiketoiminnan ja elinkeinoelämään osallistumisen tulee perustua kuntaa ja sen asukkaita hyödyttävään palvelutarpeen tyydyttämiseen. Vanhassa kunnallislaisissa määritteenä oli yhteisyys, toisin sanoen tehtävän tuli olla yhteinen kunnan asukkaille, hyödyttää kaikkia tai ainakin suurta väestönosaa. Puhtaasti voitonansaintamielessä harjoitettava liiketoiminta on kunnan toimialan ulkopuolella.

Korkein hallinto-oikeus on tässä suhteessa ollut suhteellisen tiukka rajan määrittämisessä. Tästä konkreettisen esimerkin tarjoaa sen ratkaisu vuodelta 2006, joka koski Hämeenkosken kunnan aietta rakentaa kaksi omakotitaloa.<sup>26</sup> Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kunnan toimialaan kuulu rakentaa omakotitaloja myyntiin. Päätöstä voi tietysti kritisoida, sillä kunnan tarkoitus oli hyväksyttävä: saada tällä tavalla

26. KHO 26.7.2006 T 1820.

kuntaan uusia asukkaita. Ratkaisu kuitenkin osoittaa, että toimialalla on oikeudelliset rajat. Hyväksyttävä tarkoitukseen sinänsä ei oikeuta kuntaa toimimaan elinkeinoelämän tontilla vapaasti.

Kilpaurheilu on tänä päivänä mitä suurimmassa määrin liiketoimintaa. Kunnat antavat tälle toiminnalle rahallisesti mittavat panostukset. Osin panostukset – suorituspaikat – palvelevat tietysti yleistakin tarvetta. Silti panostusten suhteellisuutta ja hyötyä ei varmasti riittävästi aina ajatella. Eikä kunnan toimialan oikeudellisia rajoja ja kuntien toiminnan laajuutta ja tapoja tällä alueella juuri ole arvioitu keskenään. Sellaista on tietysti urheiluhullun kansan ja heidän kunnallisten edustajiensa varmasti vaikea tehdä. Voi kuitenkin kysyä, onko kuntien panostus erilaisiin kilpaurheiluun palveleviin suorituspaikkoihin ja tapahtumiin päässyt ryöstäytymään käsistä.

Hallien ja vastaavankaltaisten paikkojen rakentamista on tietysti perusteltavissa pysyvän ja kilpaurheilua laajemman käytön nojalla. Siksi on syytä tarkastella asiaa toisenlaisen esimerkin valossa. Vuosittain järjestetään maassa lukuisia kilpaurheilutapahtumia, joita kunnat käytännössä joutuvat tukemaan. Yksi näistä on ”Kalevan kisat” nimellä vuosittain kulkeva yleisurheilutapahtuma. Se on puhdas kilpaurheilutapahtuma, jonka osanottajat harjoittavat käytännössä urheilua ammatikseen. Sellaisen tapahtuman saa ainoastaan kaupunki, joka suostuu panostamaan tapahtuman varsinaisiin ja oheiskuluihin merkittävän summan.

Vuonna 2007 Kalevan kisat järjestettiin Lappeenrannassa. Lehtitietojen mukaan kaupunki panosti elokuisen viikonlopun tapahtumaan 150 000 euroa. Kuluihin voi ainakin jossain määrin lisätä suorituspaikan 1,2 miljoonaa euroa vaatineen peruskorjauksen. Kisa paikkaa ei olisi korjattu, jos kisoja ei olisi ollut, on kaupungin liikuntatoimenjohtaja todennut. Kalevan kisojen kaupungeille aiheuttama kustannustennousu on ollut merkittävä ja nousu näyttää jatkuvan Lahden kaupungin ollessa tänä vuonna järjestämisvuorossa.

Saako kaupunki sitten vastinetta tämänsuuruisille panostuksilleen? Kaupungit uskovat saavansa kisoista vetoapua markkinointiin ja apua luomaan kuvaa elinvoimaisesta kaupungista. Näin panostuksia perusteltiin julkisuudessa esimerkiksi Lappeenrannassa. Tavoite

on tärkeä ja hyväksyttävä, mutta onko panostuksen kanssa oikeassa suhteessa olevia tuloksia saavutettavissa yhden kesäisen viikonlopun tapahtumalla? Tällaisilla tapahtumilla on oma paikkansa, mutta miten syvälle kuntien talouskriisissä olevaan kassaan liiketoiminnallisella kilpaurheilulla voi enää olla oikeutusta kurkottaa?

## Maksutuloista kuntien talouspohjan pelastus?

Kuntien maksutulojen merkitys on viime vuosina korostunut samassa tahdissa kuntien talouspohjan kriisiytymisen kanssa. Toimintatulojen (myyntitulot, maksutulot ja muut toimintatulot) osuus kuntien tulopohjasta oli 28 % vuonna 2007 (Peruspalveluohjelma 2008 – 2011, s. 13).

Konkreettinen ongelma on siinä, miten laaja on sinänsä tarpeellisten palveluiden tuottamiseksi perustettujen kunnallisten liikelaitosten oikeus maksujen määräämiseen. Lähtökohta tietysti on, että kunnan omistaman yhtiön tulisi tulla toimeen omalla tulo-rahoituksella ilman veronmaksajien tukea. Kannattavuusvaatimuksen voidaan katsoa sulkevan pois sen, että käyttömaksut vahvistettaisiin tuotantokustannuksia alemmiksi. Periaatetta ei kuitenkaan pidetä aivan ehdottomana, erityisesti sähkön ja veden suhteen.<sup>27</sup>

Näillä tehtäväalueilla kunnallinen toimija on myös kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992 3 §) tarkoittama elinkeinonharjoittaja. Niinpä kuntien sähkö- ja lämpölaitokset sekä vesi- ja viemärilaitokset samoin kuin satamalaitokset, joilla on alueillaan määräävä markkina-asema, eivät saa käyttää asemaansa väärin esimerkiksi siten, että ne soveltavat kohtuutonta maksu- ja hinnoittelukäytäntöä. Mutta miten suuri voiton tuotto niille voidaan hyväksyä? Käytäntö on kirjava.<sup>28</sup> Esimerkiksi Helsingin Energian tuloutuksilla on kaupungin talouden kannalta erittäin merkittävä vaikutus.<sup>29</sup>

27. Kauppi 1954, s. 118–119. Ks. myös Tokkola – Kotonen 2005, s. 188–202.

28. Ks. esim. Oksanen 2002, s. 90–92.

29. Viime vuosien hyvä tuloskehitys on tehnyt mahdolliseksi sen, että omien investointi- ja kehitystarpeidensa jälkeen Helsingin Energia on voinut tulouttaa omistajalle ylimääräisiä pääomapalautuksia. Vuoden 2002 tuloksesta tuloutettiin 50 milj. euroa, vuoden 2003 tuloksesta 110 milj. euroa ja vuoden 2004 tuloksesta

Esimerkki kuvaa havainnollisesti, miten etäälle on tultu kunnallisille liikelaitoksille perinteisesti asetetusta vaatimuksesta, jonka mukaan ”kunnallisia liikeyrityksiä on pyrittävä hoitamaan lähinnä itsekannattavuusperiaatteen mukaisesti” ja ”että mikäli ne tuottavat ylijäämää, tämä ylijäämä ei saa olla kohtuuttoman suuri”.<sup>30</sup>

On selvää, että omistajan on saatava pääomalleen tietty tuotto. Tätä pidetään mahdollisena myös Suomen Kuntaliiton v. 2005 kunnille antamissa omistajapoliittisissa linjauksissa:

”Maksurahoitteisen palvelutuotannon käytössä olevalle omaisuudelle luonnollinen tuottovaatimus on sitoutuneelle pääomalle saatava korko.” Tämä on mahdollistettu myös eräissä laeissa, kuten vesi- huoltolain (119/2001) 18 §:ssä.

Hannus ja Hallberg ovat eräisiin KHO:n ratkaisuihin viitaten katsooneet, ettei ole oikeudellista estettä julkisoikeudellisten maksujen mitoittamiseen sellaisiksi, että ne tuottavat voittoa. Maksujen tasoon luonnollisesti kuitenkin vaikuttavat paitsi kilpailun rajoittamista koskevat säännökset myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat. Yksityisoikeudellisten maksujen kantamisessa kunnan asema on sama kuin vastaavan laitoksen omistavan tai vastaavia palveluksia tarjoavan yksityisen yhteisön.<sup>31</sup> Kalima on päättänyt asiassa seuraavaan yhteenvedoon:

”Se, että kunta on kyseisen suoritteen toimittamisessa monopoliase-  
massa, että maksu selvästi tai jopa moninkertaisesti ylittää suoritteen  
ns. omakustannushinnan, että maksu sosiaalisesti, alueellisesti tai  
muutoin loukkaa yhdenvertaisuutta ja että maksu perusteeltaan on

---

100 milj. euroa. Tuloutukset on tehty peruspääomalle asetetun 10 %:n tuoton (47 miljoonaa euroa) lisäksi. Kaupunginvaltuusto on hyväksyessään vuoden 2008 talousarvion hyväksynyt myös periaatteen, jonka mukaan kaupungin talouden riippuvuus Helsingin Energian ylimääräisistä tuloutuksista puretaan asteittain. Vuonna 2007 toteutettiin 150 miljoonan euron siirto Helsingin Energian ker-  
tyneistä ylijäämistä kaupungin edellisten vuosien ylijäämiin. Lisäksi tekninen lautakunta esitti, että vuonna 2008 siirretään Helsingin Energian ylijäämistä 200 miljoonaa euroa kaupungin edellisten vuosien ylijäämiin (Helsingin kaupungin tilinpäätös 2007, s. 12).

30. Kauppi 1954, s. 34 ja 117.

31. Hannus – Hallberg 2000, s. 464.

varsin yleinen, on omiaan vaikuttamaan käsitykseen, jonka mukaan kunnallinen toimielin taksan vahvistaessaan on ylittänyt toimivaltansa.”<sup>32</sup>

Heuru on katsonut, ettei kysymykseen ole annettavissa selvää vastausta. Teoreettisesti ajatellen voitaneen kuitenkin sanoa, ettei julkisoikeudellinen maksu saa olla ainakaan olennaisesti eikä pääsääntöisesti voittoa tuottavaa, koska omakustannuksen ylittävä maksu on luonnehdittava veroksi.<sup>33</sup> Myllymäki ja Kalliokoski ovat hyvinvointipalveluja koskevalta osin katsoneet yhteiskunnallisen legitimitetin ylläpitämisen edellyttävän, ettei kunta käytä hyväkseen vahvaa asemaansa, jolla on perustuslain suoja.<sup>34</sup> Kysymys on ajankohtainen myös sen johdosta, että sisäasiainministeriö asetti 21.3.2005 työryhmän selvittämään kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita. Työryhmä jätti 15.2.2006 päivätyn ehdotuksensa sisäasiainministeriölle (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö, Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006). Ehdotuksen mukaan liikelaitokselle siirrettävän tehtävän tulisi olla joko liiketoimintaa tai tehtävää tulisi muutoin hoitaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Liiketoiminnalla tarkoitettaisiin toimintaa, jossa liikelaitos toimii markkinoilla kannattavuusperusteisesti ja jossa investoinnit rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella ja jossa asiakkailta on harkintavaltaa liiketoiminnan tuotteiden hankinnassa. Maksujen määräytymisen suhteen toimikunta tyytyy pelkästään periaatteeseen, jonka mukaan tuotteistettujen palvelujen hinnoittelussa noudatettaisiin ensisijaisesti kustannusvastaavuutta eikä markkinahintaa.

Kustannusvastaavuuden periaatteen ensisijaisuutta tai sitovuutta toimikunta ei enemmälti arvioi. Peruskysymys tietysti on, onko tällainen periaate voimassa kuntia koskevana.<sup>35</sup> Kysymykseen on eduskunnan perustuslakivaliokunta joutunut ottamaan kantaa eri

32. Kalima 1988, s. 190.

33. Heuru 2001, s. 386-387.

34. Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 188. Myllymäki on toisaalla todennut, että todettaessa maksun jonkin osan muodostuneen piiloveron omaiseksi, on maksu tuolta osin lainvastainen, koska perustuslain mukaan verosta tulee säätää lailla (Arvo Myllymäki: Julkistalouden sääntely. Jyväskylä 1990, s. 131).

35. Ruotsissa periaate on selkeästi yksi kunnan toimialan määräytymisperiaatteista (självkostnadsprincipen; kunnallislain 8: 3c §).



yhteyksissä. Perustuslakivaliokunnan kanta asiaan ilmenee esimerkiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamista koskevassa yhteydessä annetusta lausunnosta (PeVL 12/2005 vp):

”Kunnalla on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnallisista maksuista ei ole säännöstä perustuslaissa. Ne on kuitenkin jaettu julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Valiokunnan kannan mukaan julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta niiden maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiösääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Sen sijaan muut rahasuoritukset valtiolle ovat valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä veroja. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritusta on pidettävä verona (PeVL 66/2002 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2003 vp, s. 2/I). Maksujen vastikesuhdetta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa suoritteiden yksilöitävyyteen, kustannusvastaavuuteen sekä siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen (PeVL 61/2002 vp, s. 6/I). Valiokunta on edellyttänyt kunnalliselta maksulta lähtökohtaisesti kustannusvastaavuutta (PeVL 53/2002 vp), mutta myös yksilöitävyyden sekä pakollisuuden tai harkinnanvaraisuuden kriteerien katsotaan lähtökohtaisesti määrittävän tulkintaa siitä, onko kyseessä maksu vai vero.

Ehdotuksen 14 b §:ssä mainitut maksut perustuvat lain säännöksiin, joissa määritellään maksujen suuruus. Ne määräytyvät 1 ja 2 sekä 4 momentissa mainittujen kunnossapito- ja puhtaanapitotehtävien, ilmoituksen tarkastamisen ja työn valvonnan sekä välittömän vaaran torjumisen osalta aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Sen perusteella kunta voi periä ainoastaan aiheutuneet kustannukset. Valiokunta ei kuitenkaan ole edellyttänyt kunnalliselta maksulta ehdotonta kustannusvastaavuutta. Toisaalta se on katsonut, että mitä suuremmaksi maksu muodostuu palvelujen tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen verona (PeVL 53/2002 vp,

s. 2/II). Aiheuttamisperiaatteen noudattamisesta johtuen mainitut maksut täyttävät kustannusvastaavuuden vaatimukset.”

Toisin sanoen kustannusvastaavuuden periaate ei ehdottomana vaatimuksena olisi perustusvaliokunnan kannan mukaan voimassa. Mutta jos ero omakustannushintaan kasvaa liian suureksi, maksu muuttuu oikeudelliselta luonteeltaan veroksi, josta on säädettävä ja päätettävä veroille varatussa järjestyksessä.<sup>36</sup> Kohtuuhintaisuus on käsite, joka on Euroopan unionissa kehitetty telepalvelujen sääntelyn yhteydessä. Myöhemmin se on ulotettu eräisiin muihinkin palveluihin. Se edellyttää, että yleisen taloudellisen edun mukaista palvelua tarjotaan kohtuuhintaan, jotta se olisi kaikkien saatavilla. Komission vihreässä kirjassa yleishyödyllisistä palveluista (KOM (2003) 270) edellytetään, että jäsenvaltiot määrittelevät kriteerit, joiden mukaan kohtuulliset hinnat on määriteltävä.

Kun maksujen määrääminen useissa kuntien vastuulla olevissa palveluissa suo kunnille vähintäänkin kohtalaisen laajan harkintavallan, on varmasti houkutusta paikata kuntien taloutta maksujen jatkuvilla korotuksilla. Kansainvälisessä keskustelussa tätä kehityssuuntaa on kuvattu siirtymiseksi verotusvaltiosta maksurahoitteiseen valtioon. Tosin suomalaisen kunnallishallinnon tilanne on vielä kaukana tästä. Verotusvaltion periaatteen mukaisesti verot muodostavat valtion ja kuntien pääasiallisen tuloperustan. Niiden ohella on kuitenkin liikkuma-alaa myös muiden tulomuotojen käytölle. Verovaltion periaate ei siten tietenkään estä kunnilta muitakaan tulomuotoja. Juuri kunnallinen liiketoiminta on alue, jonka on nähty olevan vastakkainen verovaltion periaatteen kanssa. Verovaltiokonsepti seuraa ennemminkin temaatistien asianomaisten sääntelyalueiden kokonaisuudesta ja on sitä kautta rajoittava periaate. Verovaltion periaate on kyennyt esimerkiksi säilyttämään periaatteen puhtaan voitonansaintatalouden harjoittamisen kiellosta.<sup>37</sup> Toisin sanoen perustuslain mukaisesta mallista, jonka mukaisesti julkisen vallan vastuulla olevat tehtävät rahoitetaan

---

36. Ks. myös Tuori 2004, s. 475.

37. Hauser 2004, s. 117–119.

verotuksella, seuraisi rajoitus sellaiselle kunnalliselle liiketoiminnalle, jonka tarkoituksena on puhtaasti voitonansainta.<sup>38</sup>

Edellä on yleispiirteisesti kuvattu maksupolitiikan rajojen oikeudellinen epäselvyys Suomen tilanteen mukaan. Vastaavaa keskustelua käydään – osin yhteisösäännösten antamien herätteiden kautta – myös muissa maissa. Tutkimusta aiheesta on rajallisesti. Edellä viitatus Hauserin väitöskirjatutkimuksen ohella mielenkiintoinen on Thorsten Franzin laaja monografia.<sup>39</sup>

Franzin laajan tutkimuksen arvo suomalaisesta näkökulmasta on kahdestakin syystä merkittävä. Ensinnäkin, kuten edellä on todettu, on suomalaisen kunnallisoikeudellisen oppirakennelman mukaisena periaatteena kielteinen suhtautuminen puhtaasti voitonansaintamielessä tapahtuvaan kunnalliseen liiketoimintaan. Periaatteella on mannereurooppalaiset taustat, joita tutkimuksessa valotetaan. Toisena perusteena suhtautumiselle on Eurooppa-oikeus, joka sekin sallii kunnalle vain rajalliset mahdollisuudet hankkia ”piiloverotusta” palvelutuotannon kautta.<sup>40</sup> Perustamissopimuksen 16-artikla<sup>41</sup> ja 86-artiklan 2. kapale antavat kunnalliselle palvelutoiminnalle erityisaseman vapaassa kilpailussa, sikäli kuin ne tuottavat yleishyödyllisiä palveluja. Tämän erityisaseman täsmällinen ulottuvuus on kuitenkin epämääräinen, jäsenvaltioiden määrittelyoikeuden ja sääntelyn abstraktioasteen seurauksena, ja viime kädessä tuomioistuinten ratkaistavissa<sup>42</sup>.

38. Hösch 2000, s. 405.

39. Franz 2005.

40. Sekundäärioikeus sisältää säännöksiä, joilla on merkitystä ainakin välillisesti maksujen ja tariffien määrittämisen suhteen. Sellaisia ovat ennen muuta neuvoston 29.6.1990 antama kaasu- ja virtadirektiivi 90/377/EY, joka velvoittaa yritykset hintojen ja hintasysteemien esittämiseen läpinäkyvyyden toteutumiseksi.

41. ”Ottaan huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämässä yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkin rajoittamatta 73, 86 ja 87 artiklan soveltamista.”

42. Esim. Energiamarkkinaviraston päätös Dnro 35/421/2000 Vantaan Energia Oy:n sähkön siirron hinnoittelun kohtuullisuudesta. Päätöksen mukaan Vantaan Energia Oy on ilmoittanut, että yhtiön sähkömarkkinalain vaatimat sähkön siirtotariffit muodostettiin kustannusvastaavuus- ja aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Päätöksessä todetaan kyllä, että aiheuttamisperiaatteen perustuva kustannusten jako ei ole aivan yksikäsitteinen. Energiavirasto katsoi Vantaan Energia Oy:n

Tutkimuksessa todetaan, ettei voitonansainta tariffein ja yksityis-oikeudellisin maksuin ole tosiasiallisista ja oikeudellisista syistä mikään tulevaisuudenmalli, jonka edelleen kehittäminen olisi paikallaan. Ennemminkin on kuntien taloudellista kantokykyä vahvistettava finanssienjakojärjestelmän ("valtionosuusjärjestelmän") kautta vastaamaan niiden tehtävien laajuutta.

Kunnallislajeissa oleva subsidiariteettilausekekaan ei tutkimuksen mukaan ole riittävä. Samalla kun vaaditaan lisää luottamista markkinoiden voimaan tai vapaaseen kilpailuun, on edellytettävä luottamista myös siihen, että kansanvaltaisesti legitimoidut kunnallisen itsehallinnon päätöksentekijät kykenevät arvioimaan oikein, tarvitseeko joku tehtävä kulloisenkin yleisen tarpeen perusteella kunnan toteuttamaa täytäntöönpanoa. Syyt, jotka puhuvat kunnallisen tehtävienhoidon puolesta, eivät säännönmukaisesti samalla oikeuta voitonansaintaan.<sup>43</sup>

Voidaan siis todeta, että suomalaisen kunnallisoikeudellisen ajattelun perusta tältä osin on edelleen yhdenmukainen mannereurooppalaisen ajattelun ja sääntelyn kanssa. Mutta kysymys voitonansainnan sallittavuudesta ei ole ainoa kysymys, joka kunnallisessa liiketoiminnassa on noussut sekä tutkimuksellisen että käytännön mielenkiinnon kohteeksi. Sellaisena esimerkkinä voidaan nostaa esille paikallisuusperiaate, yksi kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohdista.

### Kunnan rajojen merkitys kunnallisen liiketoiminnan harjoittamisessa

Periaatteellisesti tärkeä oikeudellisen keskustelun yksityiskohta on kysymys siitä, onko kunnalla oikeutta liiketoiminnan laajentamiseen kunnan rajojen ulkopuolelle. Kysymystä ei juuri käytännössä ole pidetty esillä. Silti se vaatii periaatteellista tarkastelua.

---

antaman selvityksen perusteella, että yhtiön käyttämä sähköverkkopalvelutariffien määrittelytapa täyttää sähkömarkkinalain vaatimukset ja että "hinnoittelu on ollut kohtuullista".

43. Franz 2005, s. 814–815.

Kunnan alueyhteisöluonteesta johtuu vaatimus siitä, että kunnan toiminnan tulee rajoittua kunnan rajojen sisälle. Paikallisuusperiaatteen merkityksestä on varsinkin ruotsalaisessa<sup>44</sup> ja saksalaisessa oikeustieteessä keskusteltu laajasti. Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimen ratkaisun mukaan kunnan tehtävissä (paikallisyhteisön asioiden hoidossa) on kysymys sellaisista tarpeista ja intresseistä, jotka nousevat paikallisyhteisöstä tai joilla on oma erityinen paikallisyhteisöllinen leimansa, toisin sanoen jotka ovat kunnan asukkaille sillä tavoin yhteisiä, että ne koskevat kunnan asukkaiden yhteiselämää ja asumista kunnassa.<sup>45</sup> Saksalaisen oikeuskirjallisuuden näkemyksen mukaisesti kunnan toiminta rajojensa ulkopuolella on yleisesti ottaen lainvastaista ja kiellettyä.<sup>46</sup> Perustelut tälle vakiintuneelle tulkinnalle ovat sinänsä ymmärrettävät: kunnan liiketoiminnan ulottaminen toisen kunnan alueelle loukkaa tuon toisen kunnan itsehallintoa, demokratiaperiaatetta ja julkisen tarkoituksen vaatimusta. Näitä seikkoja pidetään niin ehdottomina perustuslaillisina esteinä, ettei osavaltiolainsäädännössä (jossa kuntia koskeva sääntely on) voida tästä poiketa muutoin kuin tietyin perustein. Tällaisina pidetään ylikapasiteetin myyntitilannetta, hyödyn saamista tätä kautta myös oman kunnan asukkaille (esim. koululaisten virkistykseen tarkoitettua lomakohdetta) tai kuntienvälistä yhteistyötä.<sup>47</sup>

Tätä perinteistä näkemystä paikallisuusperiaatteesta on uudessa tutkimuksessa nyt kritisoitu. Kritiikissä lähtökohdaksi otetaan kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasäännöksen tarkoituksena tulee pitää kuntien suojaamista eikä niiden (taloudellisen) toiminnan rajoittamista.<sup>48</sup>

44. Tätä lokaliseringsprincipen-periaatetta on tarkasteltu esim. Alf Bohlinin käsikirjassa *Kommunalrättens grunder* 1999, s. 86–88. Samoin Gunnar Skomsöy – Alf Sundin: *Varför inte mer samarbete när möjligheten finns? Kommunal samverkan och näringslivsutveckling mellan Norge och Sverige*. Institutionen för samhällsvetenskap, Karlstads universitet 2005, s. 37.

45. BVerfGE 79, 127, 151, ns. Rastede-ratkaisu.

46. Näin esim. Hösch 2000, s. 403. Rajoitusta perustellaan muun ohella sillä, että toimiessaan rajojensa ulkopuolella kunta ei enää toteuta sille kuuluvaa tehtävää vastata paikallisen yhteisön yhteisistä asioista, eikä näin toteuta julkista tarkoitusta. Kunnan toimivallan rajoittuminen sen rajojen sisäpuolelle on seurausta alueellisen toimivallan periaatteesta.

47. Heilshorn 2003, s. 88–99.

48. Burmeister 2004, s. 810–822.

Kuten käytännöstä hyvin on havaittavissa, ei Suomessa kunnallisten liikelaitosten toimintaa ole rajattu yhtä ahtaasti vain oman kunnan alueelle. Myös oikeustiede on ollut sallivalla kannalla, mutta vain tietyn edellytyksin.<sup>49</sup>

Yhteisösäännöstö on tuonut sanottuun kysymykseen uuden ulottuvuuden. Perustamissopimuksen 86 artiklan 1. kappaleen mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 12 ja 81–89 artiklan määräysten kanssa. Kyseistä säännöstä voidaan tulkita siten, että käsitteellä toimenpide tarkoitetaan kaikkia oikeudellisia ja tosiasiallisia vaikuttamisia julkisia tai suosittuja yrityksiä kohtaan. Muotona voi olla niin lainsäädäntö kuin määräykset yhtä hyvin kuin tosiasiallinen toiminta. Ja tällainen rajoitus on kunnallislainsäädännön tulkinnasta nouseva rajoitus.<sup>50</sup> Johdopäätöksenä tästä olisi se, että kunnat voivat ulottaa liiketaloudellisen toimintansa kunnallislainsäädännön rajoituksista huolimatta myös rajojensa ulkopuolelle. Tarrautuminen tältä osin paikallisuusperiaatteen on lainsäädännöllistä ”aluekartellin” aikaansaamista.

Mielenkiintoisen yksityiskohdan kunnallisen liikelaitoksen oikeudellisen aseman ja yhteisösäännösten vaikutuksen välisestä suhteesta tarjoaa omaisuudensuojaa koskeva kysymys. Perinteinen näkemys kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta on rajannut perusoikeudet kuntien oikeuksien ulkopuolelle. Niinpä esimerkiksi omaisuudensuojan ei ole katsottu koskevan kuntia. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä asia nimenomaisesti todettiin:

”Sitä vastoin valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perus-

49. Esim. Kauppi s. 36: ”Toinen asia on, jos yhteisten tarpeiden tyydyttäminen ehdottomasti edellyttää myös kunnan omien rajojen ulkopuolella tapahtuvaa toimintaa. - - - Kunnalliset aluerajat joudutaan ylittämään myös silloin, kun liiketoimintaa harjoitetaan kuntien välisen yhteistyön merkeissä. Tällöin täytynee kuitenkin vaatia, että toiminta pysyy ainakin maakuntien tai niihin verrattavien alueiden rajoissa, koska se muuten saavuttaisi liian laajat alueelliset mittasuhteet ja tämän tähden menettäisi vaadittavan kunnallisen luonteensa. Koko valtakunnan käsittävä liiketoiminta ei siis ole kunnallisena yrityksenä ajateltavissa, puhumattakaan ulkomaankaupan harjoittamisesta.”

50. Burmeister 2004, s. 818.

oikeussuojan ulkopuolelle (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Toisaalta kuntien itsehallinto on turvattu erikseen hallitusmuodossa.<sup>51</sup>

Kansallinen oikeus ei siis takaa kunnille enempää kuin niiden liikelaitoksille perusoikeuksia. Sen sijaan yhteisöoikeuden sisältämät perusvapaudet ja perusoikeudet ulottuvat niihin. Esimerkiksi kuntien omaisuus niiden omistamissa liikelaitoksissa on Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1-artiklan 1-lauseen<sup>52</sup> samoin kuin perustamissopimuksen 6-artiklan 2. kappaleen<sup>53</sup> nojalla suojattu.

Tulkinnan tueksi voidaan viitata myös toistaiseksi vailla oikeudellista merkitystä olevaan Euroopan perusoikeuskirjaan, jonka 17-artiklassa määrätään omistusoikeuden suojasta. Viitattuihin Eurooppa-oikeudellisiin säännöksiin nojaten on katsottava myös julkisten yritysten nauttivan omaisuuden suojaa.<sup>54</sup>

Voidaan tietysti kysyä, onko tällä ongelmalla käytännöllistä merkitystä. Asia voi olla moniulotteisempi esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta liitetään toiseen kuntaan ja samalla sen omistama liikelaitos siirtyy uuden kunnan omistukseen. Oikeusjärjestyksemme ei turvaa millään tavoin aiemman kunnan asukkaiden oikeutta kunnalliseen omaisuuteensa.

Millaisia johtopäätöksiä kuvatuista seikoista sitten tulisi tehdä? Ensimmäisenä varmaan se, että yhteisösäännösten vaikutukset kunnallisen itsehallinnon toimintaan ilmenevät uusilla ja yllättävillä tavoilla.<sup>55</sup> Vaikutukset voivat koskea aivan kunnallisoikeudellisia perus-

51. HE 309/1993 vp s. 23. Samoin esim. perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 42/1998 vp s. 2.

52. ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan.” – Ks. Näin myös Pellonpää 2005, s. 14: ”Sopimuksen 1 artiklan sisältämä viittaus ’jokaiseen’ (everyone) kattaa periaatteessa luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöt, esimerkiksi osakeyhtiön tai yhdistyksen.”

53. ”Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.”

54. Ks. näin Franz 2005, s. 172–173.

55. Kuvaava esimerkki on kilpailuttamisvelvoitteen soveltamisvaatimus, mikä riippuu muun ohella yhtiön toiminnan tarkoituksesta. KHO 2005:63: Kaupungin määräysvallassa oleva osakeyhtiö oli perustettu siinä tarkoituksessa, että luodaan

periaatteitakin. Toiseksi on syytä pohtia sitä, ovatko kuvatut muutokset ongelmallisia vai eivät. Ovathan jo nyt yksittäisten kaupunkien tai kuntien omistamat liikelaitokset ulottaneet toiminta-alueensa omien kuntarajojensa yli. Niiden toimintatarkoituksena ei enää ensisijaisesti ja yksin ole huolehtiminen oman kuntayhteisön asukkaiden palvelutarpeesta. Ajatuskulkua voidaan jatkaa tästä edelleen. Jos kunnalliselle toiminnalle ei enää ole luonteenomaista ensisijainen huolehtiminen vain niistä tehtävistä, jotka ovat välttämättömiä kunnan asukkaiden palvelutarpeen tyydyttämiseksi ja nimenomaisesti kunnan omien asukkaiden tarpeisiin, mikä merkitys kunnan alueyhteisöluonteella ja sitä kautta kunnallisella itsehallinnolla enää on. Liikutaan aivan kunnallisen itsehallintoperiaatteen ydinkysymysten alueella.<sup>56</sup>

Näyttäisi siten olevan tarve laajempaan ja periaatteellisempaan tarkasteluun kunnallisen liiketoiminnan oikeudellisesta sallittavuudesta olosuhteiden, yhteisö säännösten ja kunnallispoliittisen ajattelun muutosten arvioimiseksi. Erityisesti kuntien talouspohjan vahvistamisen tarve on tuonut kunnallisen liiketoiminnan kysymykset uudella tavalla vahvemmin esille. Tätä tarkastelua on suoritettu, kuten edellä on kuvattu, erityisesti Saksassa, jossa kunnilla ja kunnallisella itsehallinnolla on vahva asema. Monet tuossa keskustelussa esitetyistä oikeudellisista näkökohdista soveltuvat myös Suomeen. Silti kansallisen keskustelun ja tutkimuksen tarve on ilmeinen.<sup>57</sup>

---

toimitiloja uusille informaatioteknologiaan suuntautuneille yrityksille. Kun tämän tarkoituksen lisäksi otettiin huomioon yhtiön julkisyhteisöiltä saama rahoitus sekä se, ettei yhtiön ensisijaisena tarkoituksena voitu pitää voiton tavoittelua ja ettei myöskään voitu pitää poissuljettuna, että kaupunki vastasi osaltaan yhtiön toiminnan riskeistä, osakeyhtiön katsottiin olevan ainakin osaksi perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun tarkoituksessa ilman teollista tai kaupallista luonnetta. Yhtiö oli siten julkisista hankinnoista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö.

56. Kuten paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 3 artiklassa määritellään: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja *paikallisen väestön etujen mukaisesti*.” (kursivointi kirjoittajan)

57. Sini Sallisen tuoreessa väitöskirjassa (Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot) on näitä kunnalliseen liiketoimintaan liittyviä ongelmia nostettu laajasti esille (s. 394–402).



## Kuntarakenteen ja palvelutuotannon uudistamismahdollisuudet – luoko puitelaki edellytykset kilpailukykyisille kunnille?

On syytä palata uudelleen tämän luvun alussa tarkasteltuun kuntien välisen kilpailun haasteeseen. Eikö tästä seuraa vaatimus kunnan riittävästä toimintavapaudesta – itsehallinnosta – jotta kilpailun haasteisiin paikallisten vaatimusten edellyttämällä tavalla on mahdollista vastata? Vastaako kunta- ja palvelurakenneuudistus tämän kaltaisiin kysymyksiin?

On jälleen palattava uudistushankkeen alkumetreille. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen syntytausta on mielenkiintoinen. Se käynnistettiin ilman että asiasta olisi ollut riviäkään istuvan hallituksen hallitusohjelmassa. Tällainen on sangen poikkeuksellista, sillä hallitusohjelmien merkitys on keskeinen. Paineita istuvan hallituksen toiminnalle tuli paitsi kuntatalouden heikon tilanteen, myös kasvavien palveluvaatimusten johdosta. Monia kokeilutoimia oli käynnistetty samojen ongelmien ratkaisemiseksi aiemmin. Vielä käynnistämistä edeltäneenä syksynä nostettiin arvovaltaiselta taholta tarve keskitetyn pääntason toimintaedellytysten selvittämiseen. Komiteamalli ei kuitenkaan asian eteenpäin viennissä saavuttanut vastakaikua. Siksi hankkeen alkuvalmistelu jäi puolittaiseksi, selvitysmiehen yleispiirteisten mallien hahmotteluksi.

Hallitus antoi virkamiesvalmistelun perusteella esityksen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen niin sanotuksi puitelaksi syksyllä 2006 (HE 155/2006 vp). Hallituksen esityksen mukaisella lainsäädäntökonaisuudella pyritään toteuttamaan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua vaatimusta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Uudistuksen tavoitteena on turvata kunnallisten palvelujen saatavuus ja laatu yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta uudistamalla kunnallista palvelurakennetta ja palvelujen tuottamista. Samoin pyritään kehittämään perustuslain 122 §:ssä säädetyn mukaisesti hallinnollista jaotusta.

Sääntelyllä asetetaan kunnille ennen muuta suunnittelu- ja yhteistyövelvoitteita, joiden merkitystä sekä laajuuden että tehtävis-

tä aiheutuvien kustannusten suhteen voidaan pitää huomattavana. Merkittävältä osin lainsäädäntökokonaisuuden vaikutukset ovat riippuvaisia siitä, millaisia ovat kunnallisen itsehallinnon piirissä tehtävät päätökset. Voidaan sanoa, että hanke käynnisti jo ennen lain voimassaoloa kunnissa laajan uudistamisaallon samaan tapaan kuin vapaakuntakokeilu aikanaan.

Ehdotuksen perusteella säädetty puitelaki (169/2007) asettaa vain väljät reunaehdot kunnissa käytäville palvelu- ja kuntarakenteen uudistamista koskeville valmisteluille. Periaatteessa tämä yleispiirteisyys on itsehallintoperiaate ja maan eri osien erilaiset olosuhteet huomioon ottaen täysin perusteltua. Aivan ongelmatonta tämä ei kuitenkaan ole. Väistämättä tästä seuraa erilaisia ratkaisuja maan eri osissa. Jo nyt on nähtävissä, että esimerkiksi erikoissairaanhoidon, perusterveydenhoidon ja sosiaalitoimen ratkaisuissa vaihtoehdot ulottuvat jopa koko sairaanhoitopiirin kattaviin yhteisratkaisuihin, tai että valmistellaan tai pidetään tavoitteena jopa nykyisen maakunnan kokoisen kunnan aikaansaamista. Tämän seurauksena maan hallinnon perusrakenne (kunnat, niiden koot ja niiden toiminta) muuttuisi merkittävästi erilaiseksi eri osissa maata.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohdaisesti ihmisten samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin aiemmin katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskunta-kehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2002 vp). Erilainen ja hyvinkin erikokoisia kuntia tai erityyppisiä yhteistyömuotoja saava hallintorakenne on kuitenkin ongelmallinen jäljempänä tarkasteltavan kunnan hallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksen valossa.

Kansanvaltaisuusvaatimus on jäänyt uudistuksen yhteydessä toisarvoisempaan asemaan kuin asialle kuuluisi. Maamme paikallinen palvelu- ja hallintojärjestelmä perustuu kunnan asukkaiden ja kuntien itsehallintoperiaatteelle. Tämä periaate on ankkuroitu niin kansainvälisoikeudellisesti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa kuin myös kansallisessa perustuslaissa. Varsin vakavan uhkan tämän periaatteen reaalille toteutumiselle voi muodostaa

käynnistyneen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttaminen pelkästään toiminnan tehokkuutta suuruuden ja keskittämisen kautta tavoiteltaessa.

Asukkaiden itsehallinnon vahvistaminen on keskeisellä sijalla Euroopan neuvoston toiminnassa. Kuntatason edustuksellisen ja suoran demokratian vahvistamisen rinnalla pidetään tärkeänä myös kuntien ja valtion keskushallinnon välisen hallintotason toiminnan saattamista kansanvaltaisen vaikuttamisen piiriin. Yhtenä muotona tässä on hanke alueellisen itsehallinnon (nyttemmin demokratian) peruskirjan aikaansaamiseksi.<sup>58</sup> Huomiotta ei myöskään vireille saatettuja uudistuksia toteutettaessa voida jättää Euroopan neuvoston vuonna 1999 Suomen alueellisesta demokratiasta antamaa suositusta<sup>59</sup>. Siinä todettiin muun ohella, että kuntien välinen yhteistyön monimutkainen muoto (laaja kuntayhtymäjärjestelmä) ei vaikuta vakaalta eikä kestävältä. Yhtenä suosituksen kohdista on maakunnan liittojen toimivaltuuksien ja kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän vahvistamista koskeva vaatimus.

Perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Kuntien yhdistäminen ja kuntakokojen olennainen suurentaminen on kyseisen vaatimuksen valossa ongelmallinen. Kunnan hallinnon kansanvaltaisuusperiaate ei kovin hyvin voi toteutua kunnassa, joka muodostuu kovin erilaisista, keinotekoisesti yhteen liitetyistä osista tai olisi alueeltaan jopa nykyisen maakunnan kokoinen. Sen asukkaiden kokemaa yhteisyyttä, mikä on itsehallintoperiaatteen lähtökohta, ei kovin helposti voi olettaa syntyvän. Kunnan asukkaiden vieraantuminen – mikä jo nyt on tosiasia – voi voimistua edelleen. Tämä kehitys on vakava uhka asukkaiden itsehallintoon nojaavien kuntien toiminnan legitimitetille. Kuljetaanko kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa päinvastaiseen suuntaan kuin mitä useiden hallitusten ohjelmissa on tavoitteena ollut (pääministeri Lipposen hallitusten osallisuushanke ja pääministeri Vanhasen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma)?

---

58. Ks. asiasta annettu Euroopan neuvoston suositus 240 (2008).

59. Euroopan neuvoston suositus 66 (1999) alueelliseksi demokratiaksi Suomessa.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainvoimaisesti suojattuun ydinosaan on perinteisesti katsottu kuuluvan kuntalaisten oikeus päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (esim. PeVL 65/2002 vp). Puitelain ne kohdat ovat tämän valossa arveluttavia, jotka puuttuvat puhtaasti kunnan omassa toimivallassa oleviin kysymyksiin. Esi-merkiksi lain 4 §:n 3 momentissa on säännös kuntien toimintojen tehostamisesta, mikä luonnollisesti voi tapahtua vain kunnan omien orgaanien toimesta ja päättämällä tavalla. Hallituksen esityksen (HE 155/2006 vp) perusteluissa tämä todetaankin (s. 99): ”Palveluiden tuottamistapa on näiltä osin kuntien itsensä päätettävissä.” Kun kerran näin on, voi kysyä säännöksen tarpeellisuutta laissa.

Kuntajakolain muutetun 1 §:n (170/2007) mukaisesti kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Muutettu säännös on periaatteellisesti merkittävä. Ensimmäistä kertaa laissa on kunnan alueen määrytymistä koskeva säännös. Lisäksi kunnalle asetetaan tietyt toiminnalliset kriteerit, jotka edellyttävät kunnalta kykyä ja kelpoisuutta tehtävistä suoriutumiseen.

Työssäkäyntialueen ottaminen itsehallinnollisen kunnan kriteeriksi ei kuitenkaan välttämättä ole kovin onnistunut periaate. Työssäkäyntialue on tilastollinen luokitus, jonka mukaan työssäkäyntialueen muodostavat keskuskunta ja ympäryskunnat, joiden työvoimasta vähintään 10 prosenttia käy töissä keskuskunnassa. Myös yhden kunnan kautta keskuskuntaan vähintään 10 prosentin osuudella pendelöivät luetaan työssäkäyntialueeseen kuuluviksi. Yhteys keskus- ja ympäryskuntien välillä voi näin ollen olla suhteellisen hauras. Kunnallisen itsehallintoperiaatteen mukaista yhteisöperustaa voi olla vaikea löytää, kun tarkastellaan maan työssäkäyntialueita koskevaa karttaa. Niiden määrä on vain 54 (työssäkäyntialueiden ulkopuolelle jää 141 kuntaa, jotka ovat vahvasti työpaikkaomavaraisia)<sup>60</sup>.

Toiseksi kunnan kriteeriksi on säädetty vaatimus kyvystä vastata palvelutuotannosta. Se on tietysti keskeinen vaatimus kunnalle,

---

60. Tieto Suomen Kuntaliiton verkkosivulta (Julkaissut Sirkka-Liisa Piipponen 4.7.2006).

mutta vaatimus voidaan – ja on vakiintuneesti voitu – toteuttaa myös kuntayhteistyöllä. Hallituksen esityksessä korostuu kunta-käsitteen näkeminen pelkkänä hallinnollisena yksikkönä. Kunta on kuitenkin myös – kuten perustuslain 121 §:stä voidaan johtaa – asukkaiden yhteisö, jonka kehittämiseen, kulttuuriin, hyvinvointiin ja kestäväan kehitykseen he itse voivat vaikuttavalla tavalla osallistua. Historioitsijan (Heikki Kirkinen, Hallinto 4/2005) näkemyksen mukaan kuntia ei edes voi keinotekoisesti synnyttää, ”ne ovat orgaanisia olioita eivätkä mekaanisia laitteita. Ne kehkeytyvät omilta juuriltaan historiallisessa prosessissa kuten kansakunnatkin.” Tällä näkökulmalla – kunnan yhteisöominaisuudella – on merkitystä kunnan asukkaiden hallintoon kiinnittymisen ja tulevaisuudessa myös entistä tärkeämmäksi muodostuvan vapaaehtoistyön tarjoamisen kannalta.

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta katsottuna kysymys kuntakoosta on siten moniulotteinen. Voidakseen vastata asukkaiden itsehallinnon vaatimuksiin, ei kunta luonnollisestikaan voi olla liian pieni. Siinä tapauksessa niiden yhteiskunnallisten asioiden piiri, joihin kunta voi vaikuttaa, jäisi vähäiseksi. Toisaalta kunta ei voi myöskään olla liian suuri, koska tällöin kunnan asukkaiden yhteisyyden tunne ja vaikuttamisen edellytykset kärsivät. Tältä kannalta katsottuna esimerkiksi kunta- ja palvelurakennehankkeessa alkuvaiheessa esillä ollut vaihtoehto aluekunnasta – käytännössä maakunnan kokoisesta kunnasta – ei vastaa kunta-käsitteen sisältöä. Eräässä saksalaisessa tutkimuksessa on esitetty 5000 ja 50000 asukkaan välille sijoittuvaa kuntakokoa molemmat vaatimukset ihanteellisella tavalla täyttävänä. Kunnan ei sen mukaan tulisi olla enempää kylämäinen kuin suurkaupunkikaan, vaan keskisuuri kaupunki omataakseen optimaaliset itsehallinnon edellytykset.<sup>61</sup> Mielenkiintoista on, että samat suuruusluokat tuodaan esille myös muissa tutkimuksissa kustannustehokkuuden kannalta ihanteellisimpina kuntakokoina.<sup>62</sup>

Kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta säädetty laki sisältää eräitä kuntien yhteistoimintaan velvoittavia säännöksiä. Edellytys vähimmäisasukasmäärästä merkitsee alle 20 000 asukkaan kunnille välillistä velvoitetta kuntien yhteistoimintaan kansanterveyslaissa säädettyissä

61. Nassmacher – Nassmacher 1999, s. 31.

62. Loikkanen 2008.

tehtävissä. Tällaista yhteistoimintavelvoitetta ei kunnilla tätä ennen ole ollut. Laki asettaa vähimmäisasukasmäärän yhteistoiminta-alueelle perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyville sosiaalihuollon tehtäville.

Yhteistoimintaan velvoittaminen merkitsee muutosta siihen, mitä mieltä eduskunta on viime vuosina ollut. Kuntalakia säädettäessä edellytettiin luovuttavaksi pakkokuntayhtymistä. Useimmissa tapauksissa nyt säädetyn lain seurauksena syntyy uusia kuntayhtymiä. Toisaalta kuitenkin hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan lainmuutosten kautta kuntayhtymien määrän vähenevän. Tavoite sellaisenaan on hallinnon, toiminnan, läpinäkyvyyden, vastuutuksen ja kansanvallan näkökulmasta perusteltu.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 125) katsottiin, että kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevasta lakiehdotuksesta ei aiheutuisi käytännössä laajamittaisia, pakollisia uusia tehtävien ja päätöksenteon siirtoja ylikunnalliselle tasolle. Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan kunta voi antaa kuntayhtymälle myös muita tehtäviä. Kun myös 7 §:ssä edellytetään, että kunnilla on suunnitteluvollisuus muun ohella siitä, miten palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan, on selvää, että todennäköistä on laajakin kunnan hoitamien tehtävien siirtyminen ylikunnalliselle tasolle. Joka tapauksessa keskeisten kunnan tehtäväalueiden (ehdotuksen mukaisten kansanterveystyön ja perusterveydenhuoltoon liittyvien sosiaalihuollon tehtävien) siirtyminen seudulliselle elimelle tai kuntayhtymälle on perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ongelmallista. Tähän seikkaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt eri yhteyksissä huomiota (kuten PeVL 42/1996 vp Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevaa ehdotusta käsiteltäessä ja PeVL 32/2001 vp käsiteltäessä pelastustoimen alueellistamista). Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, ettei tehtävien siirtomahdollisuutta käytetä hyvin laajamittaisesti. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan

ja viime kädessä rajoittavankin myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviä kuntayhtymille (PeVL 65/2002 vp ja PeVL 11a/2002 vp).

Lain 6 §:ssä on yhteistoimintavelvoitteita erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä. Kyseiset tehtävät ovat jo nyt pakollisen yhteistoiminnan piirissä. Koska erikoissairaanhoido ja erityishuolto ehdotetaan koottavaksi samaan erikoissairaanhoidosta vastaavaan kuntayhtymään, ehdotettiin, että äänivalta kuntayhtymässä perustuisi erikoissairaanhoidolain 17 §:n mukaiseen äänivaltasäännökseen (rajoitus enintään viidennes).

Lain mukaan äänivalta yhteistoiminta-alueella määräytyisi asukasluvun perusteella, elleivät kunnat toisin sovi. Kunnilla on siten sopimusvapaus asiassa. Jos sopimukseen ei päästä, yksittäisellä kunnalla voisi olla yksipuolinen määräämisvalta alueella. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ei voimassa olevassa lainsäädännössä (kansanterveysyön kuntayhtymissä) äänivaltarajoituksesta ole säädetty. Tämä yksittäiselle kunnalle tuleva yksipuolinen määräämisvalta on kyllä ristiriidassa sen kanssa, mitä perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunut. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 124) tätä ei pidetä ongelmallisena. Perustuslakivaliokunnan aiemmista lausunnoista voi siis tulla toiseen johtopäätökseen asiassa. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun ohella siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II). Kun lakiehdotuksen mukainen 20 000 asukkaan vaatimus yhteistoiminta-alueiden muodostamisen kriteerinä johtaa siihen, että pienet kunnat joutuvat pakosti mukaan, on todennäköistä, että monissa yhteistoiminta-alueissa yhdellä kunnalla on yksipuolinen määräämisvalta.

Lain 9 § koskee erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia. Periaatteessa ehdotuksen mukainen kunnan ja valtion yhteisesti toteuttama selvitystyö kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut ja ryhtyminen toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi on positiivinen. Laki jättää kuitenkin varsin avoimeksi sen, miten selvitys toteutetaan ja ennen kaikkea sen,

miten keinoista palvelujen turvaamiseksi päätettäisiin. Kyseiset toimet olisi luonnollisesti toteutettava kunnan itsehallinnollinen asema huomioon ottamalla (kuten paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklassa edellytetään: ” - - - säännellä ja hoitaa - - - omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti - - - ”).

Muodollisesti arviointiryhmä on pelkkä esityksen tekijä ja valtuusto lopullisen päätöksen tekijä, mutta tosiasiasa – ja 4 momentti huomioon ottaen – kunnalla ei olisi vaihtoehtoja. Säännös mahdollistaa kunnan oman päätösorganisaation ulkopuolisen elimen (arviointiryhmän, jonka kolmesta jäsenestä kaksi on muita kuin kunnan organisaatioon kuuluvia) tosiasiallisen vaikuttamisen kunnallisen itsehallinnon omaan päätösalaan kuuluviin asioihin. Vaikka arviointiryhmän toimivalta on pelkästään valmistelun luonteista, riittäisi sen ehdotus sisäasiainministeriölle (nyt valtiovarainministeriölle) – jopa vastoin valtuuston lausuntoa – perustaksi toimivallalle päättää kuntajaon muuttamisesta, käytännössä kunnan lakkauttamisesta. On otettava huomioon myös se, että arviointiryhmän toimivaltuudet on 9 §:ssä määritelty varsin avoimesti (”Arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.”). Valtuuksien käyttöala olisi näin ollen käytännössä rajoittamaton. Arviointiryhmän päätöksenteko jäisi myös muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Perustuslain 121 §:n edellyttämän kansanvaltaisuusvaatimuksen valossa ehdotettu menettely on kuvatualla tavalla ongelmallinen.

### *Aluesuoja*

Pykälän 4 momentti sisältää valtioneuvostolle toimeksiannon antaa vuoden 2009 alussa eduskunnalle hallituksen esitys kuntajakolain muuttamiseksi, jos muut pykälässä mainitut toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi. Kuntajakolakia tulisi tällöin muuttaa siten, että valtioneuvosto voisi pykälässä tarkoitetun arviointiryhmän tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta myös vastoin asianomaisen kunnan tahtoa. Kuntajaon muutos voi-



taisiin tehdä myös ilman sitä koskevaa kansanäänestystä tai kansanäänestyksen tuloksesta riippumatta. Tältä osin säännös on kunnallisen kansanvallan näkökulmasta ongelmallinen ja jopa kunnallisen kansanvallan periaatetta loukkaava.

Kunnan alueen loukkaamattomuudella on nimittäin keskeinen merkitys koko kunnalliselle itsehallintojärjestelmälle. Siksi siitä on sisällytetty erityinen artikla (5 artikla) Euroopan neuvoston vuonna 1985 hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Sen 5 artiklassa edellytetään neuvoteltavaksi asianomaisten kuntien kanssa ja nostetaan nimenomaisesti esille kansanäänestyksen käyttäminen. Peruskirja ja eurooppalainen itsehallintoajattelu nojaavat periaatteelle, jonka mukaan historian saatossa muovautuneet kuntarajat ovat mahdollisimman pysyviä. Vallitsevan kuntajaon säilyttämiselle ei tarvita perusteluja, ainoastaan sen muuttamiselle. Kuntajaon pysyvyydellä turvataan kunnan itsehallinnolle pitkäjänteiset toiminnan mahdollisuudet ja vakaa paikallinen demokratia. Tämän johdosta muutosten kuntajakoon tulisi olla vasta viimeinen keino, jolla pyritään vastaamaan käytännön elämässä joka tapauksessa tapahtuviin jatkuviin muutoksiin (kuten peruskirjan selittävässä raportissa korostetaan: "Proposals for changes to its boundaries, of which amalgamations with other authorities are extreme cases, - - -").

Kyseinen säännös on kyllä vakiintuneen tulkintakäytännön mukainen. Pakkoliitosta ei nykyistä kuntajakolakia säädettäessä pidetty kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa rikkovana. Perustuslakivaliokunta otti asiaan nimenomaisesti kantaa lain säätämisen yhteydessä (PeVL 24/1997 vp):

"Uuden kuntajakolain 5 § antaa mahdollisuuden muuttaa kuntajakoa myös vastoin jonkin kunnan valtuuston ilmaisemaa kantaa. Muutos, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, vaatii 4 §:n 2 momentin (ja 1 §:n 3 momentin) nojalla kuitenkin erillislain säätämistä, jos jonkin asianomaisten kunnan valtuusto sitä vastustaa eikä muutos ole mahdollisesti järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä saavuttanut enemmistön kannatusta kaikissa asianomaisissa kunnissa. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksit-

täisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Tästä syystä ei esityksen pakkoliitoksia koskevista kohdista ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.”

Kyseinen perustuslakivaliokunnan lausunto, johon myös hallituksen esityksessä nojaututaan (s. 125), on annettu Hallitusmuodon voimassaoloaikana. Perustuslakiin tuli tämän jälkeen uusi säännös kunnan lakiperusteisesta asemasta (121 §:n 2 momentti). Perustuslain säätämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 176-177) perusteluissa korostettiin sitä, että lailla säätämisen vaatimus koskisi kuntien hallinnon yleisiä perusteita, kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Lailla säätämisen vaatimus koskisi edelleen perustelujen mukaan myös kunnille annettavia uusia tehtäviä. Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp s. 177) todettiin, että ehdotettu säännös on uusi. Aiemman säännöksen (HM 50 §:n 2 momentin) mukaan muista kuin läänien lukumäärää koskevista muutoksista hallinnolliseen jakoon määräsi valtioneuvosto. Kuntajaon muuttamisen perusteista oli kuitenkin 1920-luvun puolivälistä lähtien säädetty lailla. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä lailla säätämisen vaatimuksen merkityksestä todettiin, ”että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä olisi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä vastaisuudessaakin lailla.”

Perustuslain säätämisperusteluista voi siis tulla johtopäätökseen, jonka mukaan kuntajaon muuttamista olisi arvioitava tiukemmin kuin millaiseen johtopäätökseen vuoden 1997 perustuslakivaliokunnan lausunnossa on päädytty. On myös selvää, että vuoden 1997 kuntajakolakea säädettäessä asiaa ei arvioitu laajan kuntien yhdistämisreformin näkökulmasta, jollaisesta nyt on kyse. Lailla säätämisen vaatimuksella on tarkoitettu antaa kunnalle suojaa valtion hallinnollista päätöksentekoa vastaan. Miksi muuten perusteluissa olisi korostettu asiaa ja

otettu tätä koskeva uusi vaatimus perustuslakiin. Olennaista tietysti asian arvioinnissa on myös se, mitä perusteluissa olevalla termillä ”päättökentekomenettely” tarkoitetaan. Päättökentekomenettelystä siis olisi säädettävä lailla. Nyt tarkasteltavana olevassa laissa (9 §:ssä) säädetään asiasta ainoastaan, että valtioneuvosto voi päättää kuntajaon muuttamisesta. On vaikea puoltaa näkemystä, ettei lailla säätämisen vaatimus, kun se on nyt kohdistettu kunnan toiminnan keskeisiin elementteihin, voisi koskea myös olennaista kysymystä, sen aluetta koskevaa päättökentekoa.

Kysymys pakkoliitosten suhteesta perustuslain itsehallintosääntöön tulee ratkaistavaksi vuonna 2009 käsiteltäessä kuntajakolain annettavaa muutosta. Voidaan tietysti kysyä, mikä oikeudellinen merkitys on nyt säädetyn lain 9 §:n 4 momentilla. Asiallisesti se sitoo lainsäätäjää, mutta oikeudellisesti ei, koska tuolloin istuva eduskunta voi aikanaan päättää kuntajakolain sisällöstä täysin valtuuksin harkintansa mukaisesti. Kysymys liittyy myös seuraavaksi tarkasteltavaan seikkaan valtion rahoitusvastuusta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia kohtaan.

### *Rahoitusperiaate ja peruspalveluohjelma*

Rahoitusperiaate on kunnan ja valtion välisen työnjaon kannalta olennainen yksityiskohta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä tähdennettiin, että säädettäessä kuntien tehtävistä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä (HE 309/1993 vp, s. 26/II). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä katsonut, että säädettäessä kunnille tehtäviä tulee pitää huolta siitä, että niillä on riittävät taloudelliset edellytykset selviytyä vastuistaan (esim. PeVM 24/1994 vp). Kunnat voivat periaatteessa reagoida lainsäädännön muutoksiin kunnallisveron veroprosenttia korottamalla, mutta tähän turvautuminen ei ole sopusoinnussa perusoikeusuudistuksen tarkoituksen eikä myöskään ennen pitkää kunnallisen itsehallinnon kanssa (PeVL 41/2002 vp). Laki ei tuonut olennaista muutosta edellä olevan

periaatteen toteutumiseen, sillä puitelakiehdotuksen 11 §:n 4 momentin mukaan valmisteltavaksi tuleva kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä ei muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Lakiin sisältyvän peruspalveluohjelman merkitys kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on siinä, että sen kautta peruspalveluiden toteuttamista tarkastellaan sekä valtiontalouden että kunnallistalouden näkökulmasta. Lähestymistapa on kokonaisvaltainen, toisin sanoen resurssit ja vaatimukset yhteenkokoava. Tähän saakka ongelmallista kuntien kannalta on ollut juuri se, että kuntia ei valtion taholla ole tarkasteltu kokonaisuutena, vaan sektorikohtaiset palvelulisäyksiä koskevat uudistukset on tehty ottamatta huomioon kuntien mahdollisuuksia niistä selviämiseen.

Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä. Peruspalveluohjelman valmistelua ohjaa ja sen sisällöstä päättää valtiovarainministerin johtama ministeriryhmä, jonka kokouksiin osallistuvat pysyvinä asiantuntijoina Suomen Kuntaliiton edustajat. Hallituksen esityksen mukaan peruspalveluohjelman ohjausvaikutusta parannettaisiin siten, että ”peruspalveluohjelman avulla voidaan aikaisempaa paremmin hallita kunnallisten palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa”. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammiksi. Sitä, mitä tällaiset ohjauskeinot ovat, ei perusteluista ole luettavissa. Ehdotuksesta ei selviä, voidaanko niillä syrjäyttää vaatimus kunnan lakiperusteisesta asemasta. Myöskään peruspalveluohjelman valmistelu – mikäli siihen sisältyy kuntia velvoittavaa sitovaa ainesta – ei kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaperiaatteen kannalta katsottuna ole ongelmaton.

Perinteinen arviointikriteeri kunnallisesta itsehallinnosta on ollut, että kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä on lähinnä estää se, että tavallisella lailla voitaisiin puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (esim. PeVL 12/1989 vp). Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lainsäädäntökokonaisuuden tarkoituksena on muun ohella kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta samoin kuin

tarjota valtion ja kunnan yhteistoimin tätä uudistamista palvelevat keinot. Tarkoitukseltaan se siten on kunnallisen itsehallintoperiaatteen kanssa sopuissu.

Koko nykyisen kunnallishallintojärjestelmän voimassaoloajan on pidetty mahdollisena säätää lailla kunnille pakollisia tehtäviä. Itsehallintosäännöksen estämättä on katsottu myös voitavan siirtää tavallisella lailla tehtäviä kuntainliitoille ja nykyisille kuntayhtymille. Kun velvoitteet täyttävät lailla säätämisen vaatimuksen, eivät perustuslain 121 §:n näkökulmasta ehdotukset ole ongelmallisia. Sen sijaan siihen, millaisiin käytännön palvelutuotannon toteutus- ja organisointimalleihin aikanaan päädytään, liittyy runsaasti avoimia kysymyksiä erityisesti perustuslain 121 §:ssä edellytetyn kansanvaltaisuusvaatimuksen valossa. Ehdotus jättää myös avoimeksi monia kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeisiä seikkoja, joihin edellä on viitattu (kuten 9 §:n mukaisen arviointiryhmän toimivallan laajuuden ja tulevaan kuntajakolakiin ehdotetun kuntajaon muuttamista koskevan toimivallan).

Hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 2/2006 vp) todennut kunta- ja palvelurakennehankkeen toteutuksesta muun ohella seuraavan: ”Valiokunta tähdentää, että hankkeen jatkovalmistelun tulee tapahtua ensisijaisesti palvelujen turvaamisen, kehittämisen ja hyvinvoinnin vahvistamisen näkökulmasta, ei organisaatioista ja hallinnosta käsin.” Tähän näkökohtaan voi edelleen yhtyä, mutta sillä edellytyksellä, johon hallintovaliokuntakin edellä mainitussa mietinnössään viittaa: Työssä on tärkeää ottaa huomioon tarvittavat toimenpiteet myös kunnallisen kansanvallan turvaamiseksi uudessa tilanteessa.

Maan hallinto muodostaa kokonaisuuden. Kunta- ja palvelurakenneuudistus kohdistaa toimenpiteiden ja velvoitteiden huomion pelkästään kuntiin, jättäen täysin sivuun valtion oman hallinto-organisaation, erityisesti aluehallintoa koskevan. Myös sen organisoinnilla ja toiminnalla on merkitystä hallituksen esityksessä lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseksi (kuten esimerkiksi kunnan ja ympäristökeskuksen välisellä työnjaolla).

## VII ”UUDEN YHTEISKUNNAN” HAASTE

### Ikääntyvän Suomen ”uusi yhteiskunta” – elinolosuhteiden yhdenvertaisuuden säilyttämisen mahdollisuudet

Periaatetta, jonka mukaan kaikille kansalaisille tarjotaan yhdenvertaiset julkiset palvelut asuinpaikasta riippumatta, pidetään itsestään selvänä seikkana hyvinvointivaltiossa. Sitä voidaan pitää selkeän periaatteen – yhdenvertaisuuden lain edessä – eräänlaisena yleistämisenä ja laajentamisena koskemaan valtion hoitoonsa ottamia uusia tehtäviä.

Periaate on vanhastaan ollut ongelmallinen sisältönsä ja ulottuvuutensa laajuuden vuoksi.<sup>1</sup> Erityisesti keskustelua on käyty sen suhteesta kunnalliseen itsehallintoon. Kun keskeisestä julkisen palvelutuotannon toteutuksesta on vastannut kunnallinen itsehallinto, on väistämättä seurauksena ollut erilaisuus yksityiskohdissa ja sisällöissä. Nyt yhdenvertaisuus julkisten palveluiden saatavuudessa on tullut myös muutoin keskusteluun. Tähän on vaikuttanut ennen muuta erilainen väestökehityksestä johtunut aluekehitys maan eri osissa.<sup>2</sup>

Seuraavissa tarkasteluissa hahmotetaan väestökehityksen vaikutusta alueellisen yhdenvertaisuuden ja alueellisen yhteenkuuluvuuden

1. Ks. esim. Hidén 1975, s. 35 ja 45 ja KM 1992:3, s. 57 ja 61.

2. KOM (2007) 273 lopullinen: ”Merkittävä maaltapako on yhä edelleen vallitseva suuntaus monilla EU:n alueilla, erityisesti Etelä-Italiassa, Pohjois-Suomessa, Ruotsissa, Skotlannissa sekä Saksan ja Puolan itäosissa. Työllisyysnäkyminen olemattomuus maatalouden ulkopuolella ja elintason alhaisuus puskevat monia ihmisiä, erityisesti nuoria ja ammattitaitoisia väkeä hakeutumaan muualle. Tuloksena on lumipalloilmiö kyseisillä alueilla, joiden väestö vanhenee ja peruspalvelut supistuvat.”

toteutumisen näkökulmasta. Ongelma on havaittu, mutta varsin vähälle huomiolle silti jäänyt.<sup>3</sup> Valtion keskushallinto on kohdistanut asiassa keskeisen huomion kuntiin: ”Julkisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi luodaan kansallinen kuntapolitiikka, jossa huolehditaan kuntatalouden tasapainoisesta kehittämisestä ja tasataan kuntien keskinäisiä eroja tavoitteena julkisten palveluiden hyvä ja tasa-arvoinen saatavuus koko maassa.”<sup>4</sup> Onko tässä valittu oikeat keinot, on yksi seuraavien tarkastelujen keskipiste.

Kansainvälistä keskustelua peilaten tarkastellaan mahdollisuuksia vastata oikeudellisin ja julkisen vallan keinoin tapahtuvan kehityksen ei-toivottaviin piirteisiin. Kyse on enemmänkin eräänlaisesta ongelman ja sen tutkimustarpeen alkukartoituksesta, kuin valmiiden vastausten esittämisestä.

### *Perusoikeudet ja alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen*

Julkisten palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat perustuslain 2 luvun yksilöimät perusoikeudet (TSS-oikeudet). Välillisesti asiaan vaikuttavat myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.<sup>5</sup>

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksista erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteella on merkitystä kantavana julkisten palveluiden toteuttamista koskevana määrittäjänä. Kuten perusoike-

3. Ks. Tulevaisuusselonteon liiteraportti ”Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen” 2004, s. 102: ”Yhtäikäinen väestön ikääntyminen ja maan sisäinen muuttoliike vaikeuttavat tasavertaisten hyvinvointipalvelujen tarjoamista kaikille kansalaisille. Palvelujen tarve kehittyy eri tavalla eri kunnissa, samoin kuntien tulopohjat. Palvelujen saatavuus vaarantuu erityisesti vanhusvoittoisilla muuttotappioalueilla, joilla tarvitaan paljon hoito- ja hoivapalveluja samaan aikaan kun kuntien talous heikentyy ja hoitoalan työvoiman saatavuus vaikeutuu aktiivi-ikäisten poismuuton vuoksi.”

4. Kohti kestäviä valintoja 2006, s. 80.

5. HE 309/1993 vp, s. 71/II.

ussäännösten sisällyttämistä silloiseen Hallitusmuotoon koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, on yhdenvertaisuusnäkökohdilla merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. ”Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei hallitusmuodon 5 §:stä voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp).”<sup>6</sup> Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä (esim. perustuslain 19 §:n 3 momentti) jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuksien täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Viime kädessä lainsäätäjän tai sen, jolle lainsäädäntövaltaa on kussakin asiassa delegoitu, asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmät erilaiseen asemaan.<sup>7</sup>

Yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksen ulottuvuus alueellisessa merkityksessä on keskeisessä osassa jäljempänä suoritettavassa tarkastelussa. Periaatteen tähän puoleen on eräissä yhteyksissä viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Käsiteltäessä Kainuun hallintokokeilusta annettua lakiehdotusta perustuslakivaliokunta lausui muun ohella seuraavan:

”Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin erinäisten seikkojen sääntelyn yhteydessä pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa

6. HE 309/1993 vp, s. 48.

7. PeVL 20/2004 vp, s. 2. ja Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 45.



ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 11/2002 vp, s. 2-3 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).<sup>8</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate on hallinnon johtavista periaatteista luonnollisin siksi, että jo kansanvaltainen järjestelmä edellyttää sitä. Toisaalta se on myös kaikkein vaikeimmin yksilöitävissä oleva periaate, kuten edellä olevasta ilmenee. Poliittisen tasa-arvon rinnalle on 1900-luvun kuluessa liittynyt joukko muita tasa-arvoihanteita: taloudellinen ja sosiaalinen tasa-arvo, kulttuurinen tasa-arvo sekä sukupuolten välinen tasa-arvo ovat saaneet merkitystä.<sup>9</sup> Periaatteella on puolustuksellinen komponenttinsa. Epäoikeutetun erilaisen kohtelun kiellon ohella sillä on myös voimakas objektiivis-oikeudellinen dimensio. Siitä ei ole johdettavissa pelkästään mielivallan kielto, vaan ennen muuta yleinen oikeudenmukaisuuden periaate.<sup>10</sup> Sen toteutumisesta on vastuussa valtio, mutta kuitenkin ilman, että periaatteelle olisi tähän mennessä kyetty osoittamaan selkeämpiä peruspiirteitä. Esimerkiksi Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimien on todennut periaatteen sisällöstä seuraavan: ”Yhdenvertaisuuskytkennän normatiivinen sisältö saa siten täsmennyksensä kulloisenkin säänneltävän asia-alueen erityispiirre huomioonottamalla.”<sup>11</sup>

Kysymyksessä ei ole kaiken saattaminen yhdenmukaiseksi. Yhteiskunta säilyy moniarvoisena ja eriarvoisena senkin jälkeen, kun oikeusjärjestyksen edellyttämä yhdenvertaisuusperiaate on toteutettu.<sup>12</sup> Erot – esimerkiksi kuntien välillä – voivat itse asiassa olla edellytys huolehtimiseen parhaalla mahdollisella tavalla asukkaiden tarpeista ja toiveista paikallisella ja alueellisella tasolla. Paikallinen tai alueellinen politiikka, joka ottaa huomioon paikalliset tai alueelliset edellytykset, on parempi työväline yhdenvertaisuuden realisoimiseen kuin yleinen

---

8. PeVL 65/2002 vp, s. 4.

9. Parviainen 2006, s. 59.

10. Stern 2002, s. 12-13.

11. BVerfGE 75, 108 (175).

12. Heuru 2006, s. 313 ja Parviainen 2006 s. 59.

yhtäläisyyttä resursseissa, organisaatiomuodoissa ja toimintatavoissa tavoitteleva politiikka.<sup>13</sup>

Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Perusoikeusudistuksen yhteydessä nähtiin yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttävän myös ajatusta tosiasiallisesta tasa-arvosta.<sup>14</sup> Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämismelvoite täydentyy palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta. Tasa-arvon edistämismelvoite koskee sekä lakisääteistä että harkinnanvaraista palvelujen tarjontaa. On aiheellisesti korostettu sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien tulisi heijastua myös virkamieskunnan arvoissa ja ajattelussa.<sup>15</sup>

### *Yhdenvertaisuusperiaatteen tulkinnan muutostarve*

Ranskan suuren vallankumouksen merkittävät tunnussanat ”liberté, égalité, fraternité” ovat pysyneet perusoikeuskäsityksen keskeisinä käsitteinä. Yhä edelleen perusoikeudet jaetaan ”vapausoikeuksiin” ja ”yhdenvertaisuusoikeuksiin”. ”Fraternité” on edennyt täyteen toteutukseensa sosiaalivaltiolisuuden tai solidariteetin määritteiden alla. Se on samalla vaikuttanut vapauden ja yhdenvertaisuuden ymmärtämiseen: lisääntyvässä määrin on tiedostettu, että vapaus ei saa tulla ymmärretyksi pelkästään muodollisena, vaan että myös materiaaliset, erityisesti taloudelliset ehdot vapauden toteutumiselle on taattava. Myös yhdenvertaisuus, samoin kuin vapaus, omaa materiaaliset komponentit: yhdenvertaisuusvaatimus ei tarkoita pelkästään muodollis-oikeudellista yhdenvertaisuutta, vaan myös tasapainoisen faktisten mahdollisuuksien turvaamisen, kuten mahdollisuuden ammattiin ja toimeentuloon, mutta myös tasapainoa omaisuuksien jakoon.<sup>16</sup>

Pohjoismainen hyvinvointivaltion malli on ainutlaatuinen juuri siinä, että se pyrkii yhdistämään yksilön ja yhteisön edun. Epävarmuuden lisääntyessä haetaan turvaa yhteisöstä. Hyvinvointivaltiota

13. Självstyrets mervärde s. 17.

14. KM 1992:3, s. 172–173.

15. Heuru 2006, s. 326. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksissä on usein korostettu alueellisen eriarvoisuuden minimoiminnan tarvetta (esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 46 ja 76).

16. Zippelius 2003, s. 254.

on piispojen vuonna 1999 antaman tämänmukaisen kannanoton mukaan aiheellista kehittää pohjoismaiselta pohjalta myös siksi, että sen takaama perusturva lisää ihmisten arkielämän ennustettavuutta ja tehostaa riskien hallintaa.<sup>17</sup> Näitä perusteluja ei ole syytä kiistää. Samalla kuitenkin hyväksytään se seikka, että keskeinen yleisen edun määrittely tapahtuu jatkossakin keskitetysti valtion keskushallinnon taholta ottamatta huomioon yleisen edun määrittelyn vaikeudesta todettuja rajoitteita. Tässä näkemyksessä tasa-arvo säilyttää sen aseman joka sille hyvinvointivaltiossa on tullut: se on muut arvot syrjäyttävä ja johtava arvo. Vaikka tasa-arvo itsessään on moniulotteinen käsite, hyvinvointivaltio on tulkinnut sen korostetusti tulojen ja varallisuuden tasa-arvoksi.<sup>18</sup>

Perustuslaista on johdettavissa kaksi kategorisesti erilaista yhdenvertaisuusperiaatteen muotoa: demokraattinen yhdenvertaisuus tiukasti muodollisena yhdenvertaisuutena, joka kohdistuu kaikkiin kansalaisiin riippumatta mistään yhteiskunnalliseen asemaan liittyvästä, ja kansalaisuuteen liittyvä yhdenvertaisuus, joka koskee materiaalisia oikeuksia. Yhdenvertaisuuden huomioonottaminen ei ole abstrakti yksilön vapaus, vaan toteutuu yhteiskunnallisten suhteiden moninaisuudessa tällaisen vapaudenharjoittamisen tuloksena. Yhdenvertaisuus sallii ja lupaa tietyssä määrin materiaallisen tasoituksen tavoitteena mahdollisuuksien yhdenvertaisuuden toteuttaminen, reaktionapauden toteuttamisesta syntyvään epätasa-arvoon. Kun yhtäältä periaate sallii ja jopa suo erilaisuuksia, tarjoaa se myös korjauksen formaaliin vapauteen. Se avaa sosiaalivaltiollisen muotoilun ja voi jopa asettaa sille rajat. Yhdenvertaisuusstatuksessa heijastuu siten aina uudelleen aktualisoituva tehtävä, vapautta sietävän yhteiskuntarakenteen luominen, joka ulottuu eristyneen yksilön vapausalueelle. Yhdenvertaisuuden periaatteessa on siten dynaaminen, yleiseen oikeudenmukaisuuteen liittyvä elementti, joka voidaan muotoilla vain eriytyneen järjestyksen reunaehdoissa poliittisesti vastuullisten lainsäätäjän ratkaisujen määrittelyjen mukaisesti.<sup>19</sup>

---

17. Kohti yhteistä hyvää 1999.

18. Harisalo – Miettinen 2004, s. 171. Tämä hyvinvointivaltion tehtävä näkyy selkeästi esimerkiksi valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta 1997, s. 132–133.

19. Masing 2006, s. 480–481.

*Mistä julkisen vallan sitten olisi uudessa tilanteessa vastattava?*

Tavoitteet, joita modernin valtion on palveltava, eivät suinkaan nouse mistään ajallisesti pysyvistä; ne nousevat yhteiskunnan alueellis-ajallisten olosuhteiden asettamista jatkuvista tarpeista. Tehtävät vaihtelevat historian vaiheissa eikä niitä ole pysyvästi määriteltävissä. Keskeisenä impulssina muutoksille ovat elinolosuhteiden lisääntyvä kompleksisuus.<sup>20</sup> Valtion on tyydytettävä vaihtelevat vaatimukset. Juuri sen vuoksi se on varustettu toimimaan (rajatulla) blankovaltuutuksella. Täydellinen hallinnolle osoitettava toimintavapaus on kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa mahdottomuus. Hallinnon itsevallalle asettavat perusoikeudet rajat. Olennaisuusteorian mukaisesti kaikki perusoikeusrelevantti toiminta – ja niin ollen kaikki hallintotoiminta – on oltava lainsäädännöllisesti legitimoitua.<sup>21</sup> Tietyt perustarpeet ovat samoja kaikilla maapallon alueilla ja kaikissa historiallisissa vaiheissa.<sup>22</sup>

Keskustelulla valtion (mukaan lukien kunnat) tehtävistä on pitkä tausta. Tuorein sysäys sille on 1990-luvun alku. Keskustelun aiheutti Suomessa julkisen sektorin lama ja monissa muissa maissa anglosaksinen uuden julkisjohtamisen mukainen ajattelu. Toiko tämä keskustelu jotain uutta tämän päivän tilanteen arvioimiseksi?

Lyhyesti todettuna Suomen osalta konkreettinen tulos oli vuoden 1995 perusoikeusuudistus<sup>23</sup>. Silloiseen Suomen Hallitusmuotoon otettiin uudet taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, joiden kautta julkisen vallan tehtävä- ja vastuupiiri sekä täsmentyi että laajeni. Hallituksen esityksessä tämä todettiin seuraavasti: ”Perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ne luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle.” Samassa yhteydessä kuitenkin todettiin myös taloudellisten reunaehtojen asettamat rajat: ”Useat ehdotetut perusoikeudet ovat riippuvaisia käytettävistä taloudellisista voimavaroista. Tämä koskee

20. Baer 2006, s. 726.

21. Baer 2006, s. 737 ja Merten 2002, s. 56.

22. Isensee 1999, s. 270.

23. HE 309/1993 vp.

paitsi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia myös useita perinteisiä vapausoikeuksia ja kielellisiä oikeuksia.”

Yli vuosikymmen sitten tarkasteli sveitsiläinen Peter Saladin valtion tulevien tehtävien sisältöä. Tämän arvioinnin lähtökohtana kirjoittaja piti eettistä sysäystä välttämättömänä. Sellainen on koottavissa kolmesta periaatteesta: sisaruudellisuudesta (kanssaihminen kunnioittamisesta saman sukupolven kesken), aikalaisten kunnioittamisen periaatteesta ja vastuuntunnosta tulevia sukupolvia kohtaan. Monet nykyisin valtiolle kuuluvista tehtävistä Saladin siirtäisi kansainväliselle tai ylikansalliselle tasolle: kuten rahapolitiikan, ulkopolitiikan ja maanpuolustuksen. Yksittäiselle valtiolle jäisi vain hyvin vähäisessä määrin tehtäviä, jotka olisivat siirrettävissä valtion alapuolisille yksiköille. Niinpä kansallisvaltiotaso olisi liki purettavissa. Perusoikeuksien suojaksi ei välttämättä enää tarvita valtion kategoriaa, kirjoitti Saladin. Valtiota tarvittaisiin korkeintaan silloin, kun kaikki normaalit menettelyt epäonnistuvat ja on kutsuttava poliisi. Myös oikeus kansanvaltaiseen osallistumiseen on kuvattavissa kansainvälisesti taatuksi oikeudeksi. Saladin näki tulevaisuuden valtion ennen muuta välittäjänä alempien ja ylempien yhteisöjen kesken, siltana paikalliselta ja alueelliselta tasolta kansalliselle ja siltä edelleen eurooppalaiselle tasolle. Valtion näkemisestä ylimpänä tai viimekätisenä yhteisönä, valtion ”kuninkaallisesta arvosta” ja sen kunnioittamisesta olisi viimeinkin tehtävä loppu.<sup>24</sup>

Tämän päivän tilanteessa on tietysti havaittavissa, että Saladin on yliarvioinut valtioiden heikkenemiskehitystä. Kansallisvaltiot ovat päinvastoin lisänneet itsekkyyttään yhdentymiskehityksen edetessä. Joka tapauksessa ne ovat ”sopimusten herroja”, ja niillä on kompetenssi-kompetenssi (valta päättää omasta toimivallastaan).

Keskustelussa ”uudesta hallinto-oikeudesta” on perustellusti nostettu esille uuden painopisteen tarve. Keskeisemmäksi kysymykseksi on noussut se seikka, millä tavalla julkisen vallan velvollisuudeksi asetetut tehtävät kyetään hallitsemaan ja niistä selviytymään. Hallinto-oikeustieteelle joudutaan toisin sanoen antamaan uusi, niin sanotusti tehtäväorientoitunut profiili.<sup>25</sup> Hyvinvointivaltiollinen periaate ”hy-

24. Saladin 1995, s. 249.

25. Ossenbühl – Lange 2007, s. 127.

vinvointia kaikille” joudutaan itse asiassa muuttamaan kuulumaan: mahdollisuuksia kaikille.

### *Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen perussyö ikääntymiskehityksessä*

Käynnissä olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen virallisia- kirjoista (HE 155/2006 vp ja HaVM 31/2006 vp) on luettavissa keskeisenä pidetty perustelu kuntien toimintaa koskevalle uudis- tukselle: ikääntymiskehitys. Sen ohella todetaan, että maan sisäisen muuttoliikkeen vuoksi yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestön kasvu keskittyy ensisijaisesti kasvukeskuksiin. Kuntien erot sekä taloudessa että huoltosuhteessa kasvavat. Väestörakenne pysyy tasapainoisena vain niillä alueilla, joissa asukasluku kasvaa. Kuitenkin uudistuksen kautta pyritään luomaan mahdollisuudet yhdenvertaiselle palvelujen saannille aivan keskeisimmillä palvelualueilla.<sup>26</sup>

Suomessa tasa-arvoa voidaan pitää oikeudenmukaisuuden ohella merkittävämpänä yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi puhuttaessa yhteiskunnan resurssien jakautumisesta tasa-arvoisesti ollaan lähellä oikeudenmukaisuutta, kuinka jakaa resurssit oikeu- denmukaisesti.<sup>27</sup> Tämä näkyy selkeästi kaikissa merkittävisä yhteis- kunnallisissa reformeissa. Kunta- ja palvelurakenneuudistukselle on asetettu vaativa tavoite: ”Tarkoituksena turvata perusoikeuksien to- teutuminen palvelujen saatavuuden ja laadun osalta yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta, parantaa palvelujärjestelmän tuottavuutta sekä hillitä kuntien menojen kasvua ja turvata palveluiden rahoitus. Lisäksi tavoitteena on luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palve-

26. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 1.1 ja 1.2 §. HE 155/2006 vp, s. 17: ”Useimmat kunnat ovat liian pieniä tuottamaan itse kaikkia peruspalveluja eikä niillä ole riittäviä edellytyksiä yksin huolehtia erityisosaamista vaativista palveluista. Kuntien välisellä yhteistyöllä on pyritty turvaamaan, että maan kaikissa osissa asukkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada korkea- tasoisia sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluja ja että palvelut olisi tehokkaasti järjestetty. Seudullinen, ja alueellinen yhteistyö onkin asetettu keskeiseksi tavoitteeksi sekä terveydenhuollon että sosiaalialan tulevaisuuden turvaamista koskevilla valtioneuvoston periaatepäätöksissä.”

27. Parviainen 2006, s. 60.

luiden kehittämistoiminnalle ja ohjauksen kehittämiseksi. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisella pyritään myös lisäämään hyvinvointia ja kansalaisten toimintakykyä ja sitä kautta vähentämään tulevaa hoidon ja palveluiden tarvetta sekä kaventamaan väestöryhmien välisiä terveys- ja hyvinvointieroja.”<sup>28</sup>

Huomionarvoista tavoitteissa on siis asuinpaikasta riippumaton palvelujen saatavuuden tavoite. Sitä voi perustellusti pitää hyvinvointivaltiokäsitteeseen olennaisesti kuuluvana elementtinä. Periaate on suhteellisen ongelmaton niin kauan kuin edellytetty, koko maassa toteutettava minimitaso ei ole korkeampi kuin minkä monet voisivat valita spontaanisti. Mutta ongelma ei koske vain tasoa. Myös sisällön suhteen (esimerkiksi opetussuunnitelmassa tai priorisoinneissa sairaanhoidossa) voi eri alueilla vallita erilaisia mielipiteitä, jotka eroavat kansallisesti vallalla olevista enemmistön näkökohdista.<sup>29</sup>

Tavoite ei kuitenkaan tähänkään mennessä – aiempi kuntien tiukka normi-, suunnittelu- ja valtionosuusohjaus mukaan lukien – ole toteutunut. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa yhdenvertaisuuden toteutumista koko maassa katsotaan vaikeuttavan palvelujen riippuvuus kunnallisista toimintapolitiikan ratkaisuksista. Kuntien päätösvallan tietty itsenäisyys ilmentää lainsäätäjän kannanottoa yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon keskinäiseen painoarvoon.<sup>30</sup> Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on eri tavoin hyväksynyt tosiasiansen, että julkisen palvelujärjestelmän ollessa kunnallisen itsehallinnon varassa, tästä automaattisesti seuraavat tietyt eroavuudet palvelujen sisällössä ja laadussa.<sup>31</sup>

28. HE 155/2006 vp, s. 74.

29. Molander – Stigmark 2005, s. 18–19.

30. Tuori: Sosiaalioikeus 2004, s. 154. – Vrt. Stjernquist – Magnusson 1988, s. 208: ”Kaikissa suhteissa täysin identtinen standardi ihmisille kunnasta riippumatta on samankaltainen utopia kuin unelma täysin yhdenvertaisesta yhteiskunnasta. Sellainen identtinen standardi edellyttää itse asiassa totaalisesti keskitettyä yhteiskuntaa. Sellaisessa yhteiskunnassa ei ole sijaa millekään kunnalliselle itsehallinnolle eikä myöskään demokratialle, jossa kansalaisille sallittaisiin erilaisia mielipiteitä ja priorisointeja.”

31. Esim. PeVL 43/2002 vp, s. 2: ”Ehdotetun kaltainen täydentävä sosiaaliturvan muoto soveltuu kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi etenkin, kun otetaan huomioon kuntien asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvattu itsehallinto, joka voi johtaa merkittäviinkin kuntakohtaisiin eroihin itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn

Suomessa erot niin kaupunkimaisen ja haja-asutusalueen kuntien kuin maan osien kesken ovat eurooppalaisessa mittakaavassa suuret. Kasvavat alueet ja kunnat toimivat täysin erilaisten haasteiden parissa kuin kuihtuvien alueiden kunnat.<sup>32</sup> Jo nyt on tilanne se, että maamme kunnat ovat voimavaroiltaan, pinta-aloiltaan, toimintaympäristöiltään ja hoitamiltaan tehtäviltä erilaisia. Silti kaikkien kuntien tulee periaatteessa järjestää asukkailleen samat peruspalvelut, kuten eri yhteyksissä on korostettu (esim. HaVM 31/2006 vp s. 7). Tässä on senkaltaisen haaste, johon perinteisillä ratkaisulla ei ole vastattavissa. Alueiden kehittämisen toimenpidevalikoimaa on tästä syystä viime vuosina jouduttu uudistamaan, tosin osin myös Euroopan unionin vaikutuksesta. Alueiden omavastuinen kehittämistyö on entisestään vahvistunut ja kehittynyt. Enää eivät suorat keinot pure niin kuin aiempina vuosikymmeninä. Samalla on siirrytty perinteisten heikkouksien (pitkät etäisyydet, syrjäinen sijainti) poistamisesta ja tasa-arvoistamisen asemesta omaehtoiseen kehittämiseen, vahvuuksien etsimiseen ja tukemiseen.<sup>33</sup>

Uudentyyppinen aluepolitiikkakaan ei näytä voivan estää vinoutuvaa kehitystä. Voimakkaan väestökadon kunnissa joustavinkaan oikeudellinen ohjaus ja oikeussääntöjen tulkinta eivät pelasta kuntaa rakenteellisilta ja kunnan itsehallinnolliseen asemaan ulottuvilta muutostarpeilta. Lisäksi tarvitaan valtiovallan apua. Haasteeseen vastaamiseen ei kuitenkaan ole yhtä yksittäistä ratkaisua. Tarvitaan toimenpiteitä niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla.<sup>34</sup> Edessä on väistämättä siirtyminen kokonaan uudenlaiseen yhteiskuntaan.

---

kannalta.” Lausunnon kohteena oli hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta. Ehdotuksen mukaan kunta järjestää sosiaalihuoltoon kuuluvaa sosiaalista luotonantoa päättämässään laajuudessa.

32. Ks. näin CEMR:n raportti *The Impact of Demographic Change on Local and Regional Government* 2006, s. 5.

33. Takala – Karppi 2003, s. 70.

34. Uoti 2006, s. 374. Kuten OECD:n maakatsauksessa 2005 s. 21 on todettu: ”Suomessa on myös vahva sitoutuminen tasavertaisten palveluiden tarjontaan eri puolilla maata ja monilla suomalaisilla on vahva kulttuurinen sidos maaseutuun. Samaan aikaan maaseudulla on kuitenkin nähtävissä etäännyttämistä päätöksentekijöistä ja siihen liittyvää ulkopuolisuuden tunnetta jäämisestä taloudellisen kehityksen ulkopuolelle. Tämä voi välillisesti vaikuttaa myös palveluiden laatuun.” Ks. myös maakatsaus s. 41.



Tästä seuraavista uhkakuvista on jo vuosien ajan varoiteltu:

”Ellei suunta muutu, maassamme irtaudutaan vähä vähältä pohjoismaisten yhteiskuntien keskeisimmästä moraalisesta lähtökohdasta: perusoikeudet on turvattava kaikille yhteiskunnan jäsenille. Perusoikeuksilla tarkoitetaan yksinkertaisesti elämän perusedellytysten, toimeentulon, koulutuksen ja terveydenhoidon, turvaamista kaikille eikä vain maksukykyisille. Jos yhteiskunnan eri aloja arvioidaan yhä enemmän markkinataloudelle ominaisesta kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta, sosiaaliset erot väistämättä kärjistyvät ja luovat kaikkia uhkaavaa epävakautta.”<sup>35</sup>

### *Hyvinvointivaltiollinen periaate kriisissä muissakin maissa*

Komission neljännessä kertomuksessa taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta nostetaan esille tulevaisuuden uhkakuvat seuraavasti:

”Vuodesta 2012 noin vuoteen 2017 työikäisen väestön määrän väheneminen turvannee työllisyysasteen nousun. Vuodesta 2017 alkaen työikäisen väestön määrän supistuminen voi kuitenkin johtaa pyhätyneisyyteen ja sen vuoksi absoluuttisen työllisyystason laskuun. Samanaikaisesti alueiden on vastattava joukkoon sosiaalisia haasteita, jotka johtuvat työmarkkinoiden vaatimusten ja työntekijöiden ammattipätevyyden huonosta vastaavuudesta (työmarkkinoiden lohkoutuminen: toisaalta vankka pätevyys ja hyvät palkat, toisaalta heikko pätevyys ja huonot palkat; maahanmuuton kasvu), kun talouden arvoketjussa siirrytään ylöspäin osaamiseen perustuvaan toimintaan ympäristössä, jossa perinteiset turvajärjestelmät murenevat.”<sup>36</sup>

Suomalaisen keskustelun taustoittamiseksi on perusteltua toteuttaa lyhyt katsaus eräiden muiden maiden tilanteeseen. Pohjoismaisen hyvinvointimallin ydinmaassa Ruotsissa yhdenvertaisuus-käsitteellä on luonnollisesti keskeinen asema keskustelussa kunnallisen itsehallinnon

35. Kohti yhteistä hyvää, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piispojen puheenvuoro hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta, 1999.

36. KOM (2007) 273 lopullinen, s. 15.

tulevaisuudesta. Kysymys on siitä, onko periaate todella niin selkeä peruspiirteissään että se voitaisiin ottaa oikeusjärjestykseen. Oikeustieteellinen tutkimus voisi ruotsalaisen näkemyksen mukaan saada hyödyllistä vertailuaineistoa Saksasta, jossa muotoilu ”Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse” otettiin uudistetussa muodossa perustuslakiin 1990-luvun alussa (72 artiklan 2. kappale). Kokemukset kuitenkin osoittavat, että edes vahvasti kehittyneen perustuslaillisen oikeuskulttuurin maassa ei riitä pelkästään perustuslain artiklan muuttaminen.<sup>37</sup> Perusongelma on, miten kansalliset arvot yhteensovitetään kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvien oikeuksien kesken.<sup>38</sup> Suuret erot erityisesti itäisen ja läntisen Saksan osien kesken paljastavat politiikan heikkouden turvata valtakunnallisin ratkaisuin perustuslain mukaiset yhdenvertaiset elinolosuhteet. Kasvava sosiaalinen eriarvoisuus, joka keskittyy kertaantuvasti osa-alueille, on olennaisesti määräävä tekijä uudelle yhteiskunnalliselle sääntelytavalle. Osavaltioilla ja kunnilla ei ole instrumentteja tällaisten prosessien pysäyttämiseksi. Niiltä puuttuu myös varoja sellaisiin laajamittaisiin investointeihin ja ohjelmiin, joilla lännessä aina 1970-luvun lopulle saakka luotiin yhdenvertaiset elinolosuhteet. Nyt pidetään myös epätodennäköisenä, voisivatko aieman kaltaiset intensiiviset valtiolliset toimet niukkojen voimavarojen vallitessa enää saavuttaa yhteiskunnallisten enemmistöjen tukea ja sitä kautta myös poliittista hyväksyntää.<sup>39</sup> Esille on myös arvovaltaiselta taholta nostettu kysymys siitä, olisiko elinolosuhteiden erojen poisto edes toivottavaakaan: Jos haluaa tasoittaa olemassa olevat suuret erot elinolosuhteissa, sementoi subventiovaltion ja siirtää nuorelle sukupolvelle kestäättömän velkakuorman.<sup>40</sup>

Kyseistä liittotasavallan perustuslain säännöstä on tulkittu siten, ettei yhdenvertaisten elinolosuhteiden toteuttamisen vaatimuksella suinkaan tarkoiteta samaa kuin samanlaisten elinolosuhteiden ai-

37. Molander – Stigmark 2005, s. 170 ja Rommelspacher 2004.

38. Statens styrning av kommuner, landsting och regioner 2006, s. 7. Euroopan neuvoston Ruotsia koskevassa maa-arviossa todetaan tylästi, ettei sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia suova lainsäädäntö ole onnistunut luomaan tasapainoa kansalaisten oikeuksien ja kuntien velvollisuuksien kesken kansalaisten palvelutarpeiden mukaisesti (Recommendation 163 (2005)).

39. Rommelspacher 2004.

40. Liittopresidentti Köhler, Focus Nr. 38, 13.9.2004.

kaanssaaminen ("gleichwertig ist nicht gleich").<sup>41</sup> Klassisen "kvantitatiivisen" yhdenvertaisuusmallin jatkaminen vaikuttaa yhä vähemmän realistiselta.<sup>42</sup> Keskustelussa on nostettu esille se, että uudenlainen yhdenvertaisuuskäsitteen muotoilu voisi toimia yhtäältä uutena yhteiskuntapoliittisena ja poliittisena peruskonsensusuksena ja toisaalta siirtyä käytännön politiikkaan, erityisesti aluekehitys- ja aluesuunnittelupolitiikkaan. Vaatimus kohdistuu erityisesti yhdenvertaisuusstandardien määrittelyä koskevan keskustelun käynnistämistarpeeseen. Keskustelun on tuotettava vastaukset siihen, miten voidaan turvata suuri sosiaalipoliittinen tavoite mahdollisuuksien yhdenvertaisuudesta, josta on pidettävä kiinni ihmisen edun, mutta myös yhteiskunnan suorituskyvyn turvaamisen vuoksi.

Elinolosuhteiden samanvertaisuuden vaatimuksen määrittely on mahdollista hyvinkin erilaisista lähestymistavoista: kuten poliittisista aatepeista, filosofisista näkemyksistä tai oikeudellisista arvioinneista. Joka tapauksessa kyse on ensisijaisesti normatiivisista lähteistä, jotka eivät missään nimessä tulkitse sitä, mitä sosiaalisessa ja poliittisessa käytännössä niillä ymmärretään – siis mikä pätee empiirisesti. Jotta tämä havainnollistuisi, on suositeltavaa viitata "epäyhdenvertaisuussoologiaan" empiirisenä tieteenä. Sen puolesta puhuu se, että käsitykset yhdenvertaisista elinolosuhteista samoin kuin kuvitelmat sosiaalisesta tasa-arvoisuudesta tai epätasa-arvoisuudesta pohjautuvat viime kädessä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden postulaattiin. Molempien takana on vaatimus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisestä. Siksi on kysyttävä, miten nämä tulisi "operationaalistaa". Mitä elämänolosuhteita siis tulisi pitää sosiaalisesti epäoikeudenmukaisina?<sup>43</sup>

Saksalaisessa keskustelussa on tuotu esille subsidiariteettiperiaatteen merkitys. Periaatteen voidaan katsoa palvelevan valtiollisen olemassaolon oikeuttajana, samoin kuin vaikuttavan valtiollisen toimivallan osoittamisessa, mutta myös toisaalta valtiollisen toimivaltuuksien käytön rajoittajana. Se "sovittaa" valtion näennäisen kaikkivoipaisuuden yksilöllisen ja yhteiskunnallisen vapauden kanssa, asettaessaan valtiolle toimintasulun.<sup>44</sup> Avustamisvelvollisuus on

41. Esim. Barlösius 2006.

42. Priebs 2004, s. 596.

43. Barlösius 2006.

44. Horn 1993, s. 567.

subsidiariteettiperiaatteen sosiaalinen elementti. Zoon politikonina (Aristoteles) on ihminen yhteiskunnan osa ja toisia ihmisiä kohtaan solidaarisuuteen kykenevä. Sosiaalivaltioperiaatteesta nousee valtiolle lisävelvoite auttaa kaikkialla, missä yksilöt ja yhteiskunnalliset järjestelmät tai itsehallinnolliset yhteisöt eivät itse kykene hallitsemaan vastuutaan. Tämä solidariteettivelvoite on kuitenkin alisteinen vapautta turvaavalle subsidiariteetin toimintavaraukselle. Esimerkiksi sosiaaliapua soi saada vain henkilö, joka ei itse kykene elättämään itseään eikä voi saada muualta apua.

Subsidiariteettiperiaatetta pidetään oikeusvaltion materiaalisena sisältönä. Periaate välittyy nimenomaan perusoikeuksien kautta.<sup>45</sup> Perusoikeudet sisältävät kokonaisuudessaan tarkasteltuna yksityisen elämänhallinnan periaatteen etusijan.<sup>46</sup> Pohjoismaisessa valtion roolia korostavassa ajattelussa tällainen näkemys on eittämättä vieraalta vaikuttava.

Yleisen edun käsite on laajasti käytetty muun ohella lainsäädännössä (esimerkiksi ympäristökysymyksissä). Kovin perusteellisesti käsitteen sisältöä ei kuitenkaan ole analysoitu sen eräänlaisen autoritäärisyyssajattelun ilmenemisen kannalta. Yleisen edun idea nimittäin viittaa aristotelisiin ja thomistisiin alkuperiin, jollaisina ne ruokkivat traditionaalisia ja metafysisiä – siis liberalismikriittisiä – oppeja aina näihin päiviin saakka. Yleisen edun valtio muuttuisi näin organismiksi, josta kansalainen saa oikeutensa ja joka puolestaan on yksityisiin intresseihin nähden erilainen ja ylempi. Näistä dogmaattisista käsitteistä tulisi uuden näkemyksen mukaisesti yleinen etu irrottaa. Käsite, siltä osin kuin se esiintyy lainsäädännössä, tulisikin ymmärtää vapauden ja vapaudedellytysten suojana. Suuri osa siitä, mitä perinteisesti yleisellä edulla tarkoitetaan, on kuvattavissa juuri vapauden turvaamisedellytyksillä (kuten kulttuurin edistämisellä, sosiaalivaltiollisuudella, biodiversiteetin suojalla). Näin voitaisiin tietyn edellytyksin yleisen edun käsite palauttaa osittain alkuperäiseen tarkoitukseensa: sen on koskettava niitä intressejä, jotka oikeudenmukaisessa valtiossa ansaitsevat arvon ja huomioon ottamisen.<sup>47</sup>

45. Horn 1993, s. 568.

46. Emmerich-Fritsche 2007, s. 88.

47. Ekardt 2005, s. 638.

Määrittelyongelmaa voidaan lähestyä määrittely-yrityksellä pluralistisen yhteiskunnan oikeuden perusnormista. Sen kautta tulisi voida määritellä yleinen etu pluralistisessa yhteiskunnassa. On selvää, että siihen on – positiivisesti määriteltynä – sisällyttävä yksilölle ihmisarvoisen elämän takaaminen siten, että siihen kuuluu riittävä turvallisuus, vapaus ja sosiaalinen hyvinvointi. Negatiivisesti määriteltynä siihen sisältyy kielto estää ihmisarvioista elämää. Näin määriteltyä pluralistisen perusnormin sisältöä voidaan nimittää myös pluralistiseksi yleiseksi eduksi.<sup>48</sup>

### *Yhtenäisyyden vaatimuksen kääntöpuoli*

Sillä, joka yhä kaipaava yhtenäisyyden vallitsemista, on taipumus asettaa lisää vaatimuksia politiikan ja valtion suuntaan. Näin tehdään siitakin huolimatta, että politiikka kyllä kykenee vaikuttamaan yhteiskuntaan, mutta ei kykene sitä poliittisten utopioiden kaltaisella tavalla suunnittelemaan ja laadittujen suunnitelmien mukaisesti muotoilemaan. Tästä on tehtävissä kaksi yhteenvetoa<sup>49</sup>. Ensinnäkin: Joka uskoo, että myös moderneissa yhteiskunnissa olisi oltava erityinen järjestely yhteiskunnan yhtenäiskysymyksiä varten, joutuu esittämään uusia poliittisia vaatimuksia. Hän joutuu vaatimaan sosiaalivaltion vahvistamista ja laajentamista, kansallisvaltioiden rajat ylittävää sääntelyä, kuluttajasuojan vahvistamista jne. Mutta supremaattisesta yhtenäisjärjestelmästä kiinnipitämisessä voi nähdä myös ajatusvirheen ja pelätä sen sisältämää taaksepäin suuntautunutta perusajattelua. Vapaa yhteiskunta tarvitsee huomattavan laajassa määrin poliittisia suorituksia, mutta se vaarantuu, jos politiikan on pyrittävä muotoilemaan yhteiskuntaa konkreettisesti yhtenäispremissien mukaan. Periaatteessa vapaan talouden tai tieteen on pysyttävä poliittisesti asetetuissa reunaehdoissa, mutta myös politiikan on löydettävä ja hyväksyttävä oikeuden, taloudellisen järkevyyden ja yhteiskunnan arvojärjestelmän mukaiset reunaehdot.

48. Köck 1998, s. 161–162.

49. Di Fabio 2005, s. 107–109.

Tästä on tuloksena politiikan maailmassa kaksi leiriä: yhtäältä yhteiskunnallisiin interventioihin taipuvainen ja toisaalta liberaalitalousmyönteinen. Näiden napojen uudelleenasetointi on saattanut poliittisen vasemmisto-/oikeistoaritmetiikan ja ”edistysellinen/konservatiivi” -leiman perusteellisesti sekaisin ja tuottanut vastaväitteitä poliittisissa puolueissa. Poliittinen ”vasen” onkin siinä konservatiivi, missä se haluaa säilyttää valtiollisen interventionismin rakenteita. Jotta samalla voitaisiin pitää yllä vanhoja vaatimuksia edistyksen kärkijoukkona olemiseksi, joudutaan usein keksimään uusia itsenäisiä projekteja kompensaatona ja linjalta poikkeamisen johdosta. Ne ovat ihmisten arkipäivän tuntemusten mukaan arvioituina usein keinoitekoisia, mutta jälleen valtion ja ylikansallisen jakeluvaltion kannalta uusia vaatimuksia asettavia. Poliittinen ”oikea” sitä vastoin on edistysellinen siellä, missä on julkista valtaa leikattava, jotta ennen muuta talouselämälle annettaisiin jälleen enemmän ilmaa hengittää. Mutta jos annetaan liian kiireisesti periksi talouselämän usein päiväpoliittisten tarpeiden mukaisiin vaatimuksiin, kärsivät usein juuri sentyyppiset yhteisöt kuten perhe, joiden suojaksi konservatiivit varsinaisesti ovat politiikkaansa suunnanneet. Jos näkee politiikassa vain talouselämän lisäkkeen ja puhetorven, joutuu pian tunnustamaan, että talouselämän eliiteillä on suunnilleen yhtä paljon poliittista ymmärrystä kuin mitä poliitikoilla on tuottavasta yrityksen johtamisesta.<sup>50</sup>

Molemmat kuvatut ideologiset asenteet ovat soveltumattomia tyydyttämään erilaisiin toimintaimperatiiveihin jakautuneen yhteiskunnan yhtenäisyyden tarpeen. Poliittisen järjestelmän autonomia on muuttunut pahaksi kuormaksi yhteiskunnalle. Yhä lisääntyvä poliittisen vallan vahvistuminen, yhä uusien lakien tuottaminen halvaannuttaa yhteiskuntaa. Kaikkien elämänalojen oikeudellistuminen uhkaa arkipäivän järjenkäyttöä ja hyvinvoinnin uudelleenjakelu vaarantaa sen juuret. Johdonmukainen liberaali vasta-asennoituminen puolestaan on vastauksen velkaa siitä, kykeneekö yhteiskunta olemassaoloon ilman näkyviä ja valaisevia solidariteetin malleja, ilman yhteisöllistä henkeä ja myös positiivisia laajan arvojärjestelmän sisältöjä.

---

50. Di Fabio 2005, s.56-59.

## *”Uusi yhteiskunta”*

Euroopan yhteisöjen komissio on tiedonannossaan vuonna 2005<sup>51</sup> todennut, että väestörakenteen muutokset muodostavat uuden yhteiskunnan. Väestömuutokset on komission mielestä otettava huomioon eurooppalaisissa ja kansallisissa julkisissa politiikoissa. Näihin muutoksiin sopeutumisesta on tullut poliittisesti ensiarvioista yhä useammassa jäsenvaltiossa. Jotta ennustettuun työtätekevän väestön määrän laskuun voidaan varautua, EU kannustaa lisäämään erityisesti naisten ja ikääntyneiden työntekijöiden työelämään osallistumista sekä kehottaa sijoittamaan inhimilliseen pääomaan ja korkeampaan tuottavuuteen taloudellisten uudistusten, tutkimuksen ja innovaatioiden kautta. Komission mukaan on suunnattava voimavaroja nuorten työelämään siirtymisen helpottamiseksi ja heitä on tuettava ”epälineaaraisella” urakehityksellään, joka pitää sisällään työtä, opiskelua, työttömyyttä ja uusien taitojen oppimista tai vanhojen päivittämistä.

Komission tarkastelu ei kohdistu pelkästään työvoiman tarjonnan ongelmiin, vaan myös asenteiden muutostarpeeseen: ”Kaikkien on osallistuttava käsittelemään muutoksia, ja uusia solidaarisuuden muotoja, jotka perustuvat keskinäiseen tukeen sekä taitojen ja kokemusten siirtämiseen, on kehitettävä sukupolvien välille. Komission Lissabonin strategian väliarvioinnin yhteydessä esittämästä EU:n nuorisaloitteesta voi olla apua.”

Lokakuussa 2007 Lissabonissa valmistunut ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (3 artiklan 3. kappale) pitää tavoitteena taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unionin alueella. Huomionarvoista tässä on paradigmanmuutos: perinteisen hyvinvointivalttiollisesti leimallisen johtajuuden, elinolosuhteiden tasa-arvoisuuden, muuttuminen Eurooppa-oikeudellisesti määritellyksi taloudelliseksi, sosiaaliseksi ja alueelliseksi yhteenkuuluvuudeksi.

Euroopan tason tarkastelun ohella on perusteltua nostaa esille toinen aihepiiriin liittyvä taho, eduskunnan tulevaisuusvaliokunta. Se ilmoittaa verkkosivullaan yhdeksi keskeiseksi tämänhetkisen toimin-

51. KOM (2005) 94 lopullinen: Vihreä kirja ”Kohti väestörakenteen muutoksia – uusi solidaarisuus sukupolvien välillä”.

tansa kohteeksi hyvinvointimallin tabujen, ”pyhien” väärinkäsitysten tarkastelun:

”Jatketaan Pohjoismaisen yhteiskuntamallin arviointia siitä, mihin lähes 10 vuotta sitten TuV päätyi tulevaisuusmietinnössään (1/1997). Selvitetään hyvinvointimallin pahimmat rakenteelliset virheet, vinoumat ja väärinkäsitykset – tabut. Miten on mahdollista, että 1) köyhät kuolevat ja sairastavat enemmän kuin rikkaat, 2) parhaat ja kaikkein kalleimmat koulutuspaikat lankeavat varakkaiden, hyvinkoulutettujen vanhempien lapsille pääkaupunkiseudulla, 3) asumisessa valtio tukee verotuksen ja muun toimintansa kautta enemmän rikkaita kuin köyhiä? Kenen etua valtio tosiasiaa ajaa?”

Toisin sanoen on selkeästi nähtävissä, että yksi hyvinvointivaltion ”tabu”, kansalaisten elinolosuhteiden tasa-arvoisuus, ei tähänastisillakaan keinoilla – normituksella, valtion rahoitusosuuksilla ja valvonnalla – ole täysin toteutunut.<sup>52</sup> Tämä todettiin melko suoraan esimerkiksi kunnalliskomitean mietinnössä. Omavastuinen kunnallishallinto on mahdollinen ilman että yhdenvertaisuus kärsii.<sup>53</sup>

Tämä on jossain määrin jo tähän mennessä myönnetty. Paikallisten toimijoiden vastuuta on eri tavoin korostettu. Aluepolitiikassa paikallisten kehittämisedellytysten hyödyntämistä pidetään keskeisenä sisältönä (kumppanuusperiaatteen mukaisesti). Verkostomainen toiminta nähdään uutena alueellista kehitystä edistävänä toimintamallina.<sup>54</sup>

Verkostomaisesti toimivassa, ”yhteistoiminnallisessa valtiossa” valtion ja yhteiskunnan dikotomia joutuu muutokseen samoin kuin oikeudellisesti selkeästi määritetyt toiminta- ja organisaatiomuodot, tai käsitys hallinnon yhtenäisyydestä. Näitä muutoksia ja yhteensekoittumisia niin kansallisella kuin ylikansallisella tasolla voi kuvata

52. Vrt. Moisio 2007, s. 72: ”Kolmikantapolitiikan muodostuminen ja valtakunnantason aluepolitiikan ja aluesuunnittelun päättäväinen sisäajaja yhteiskuntaan ovat esimerkkejä siitä, miten kansalaisyhteiskunnan eheyden vahvistaminen nähtiin viimeistään 1960-luvun lopulta alkaen välttämättömänä asiana valtakunnan itsenäisyyden turvaamiseksi kylmän sodan puristuksessa. Laajojen vertikaalisten ja horisontaalisten tulonsiirtojen katsottiin paitsi tukevan talouskasvua myös lieventävän yhteiskuntaluokkien välistä jännitettä.”

53. KM 1993:33, s. 169.

54. Möttönen – Niemelä 2005, s. 51.



Governance-perspektiivin ”uudeksi valtion ja hallitsemisen kertomukseksi”.<sup>55</sup> Governance-malli hylkää perinteisen keskitetyn-hierarkkisen ohjauksen, joka perustui selkeään erotteluun yhteistoiminnan ja hierarkian välillä, viranomaistehtävien ja yksityisten tehtävien eroon samoin kuin muodollisen ja epämuodollisen viranomaistoiminnan eroon, ohjauksen ja evoluution eroon. Governance-ajattelu murtaa perinteisiä dualismeja, jollaiset ovat tyypillisiä mannereurooppalaiselle oikeus- ja hallintoperinteelle.<sup>56</sup> Tällä tavoin se onnistuu antamaan kompleksin kuvan hajaantuneesta, avoimesta valtiollisuudesta. Eri toimijatasot (paikallinen, alueellinen, kansallinen, eurooppalainen ja globaali) kuvataan samalla tavoin kuin laajasti hajautunut toimijoiden ja toimintamuotojen spektri, asiaan vaikuttavat intressit mukaan lukien. Kansallisella ja kansainvälisellä perspektiivillä avautuu näin monimutkainen valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden yhteenkoostumuksen muodostelma.

### *Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden haaste*

Keskeinen EU:n nimeämän ”uuden yhteiskunnan” haaste on sosiaalinen yhteenkuuluvuus, yhteiskunnan koossapysyminen. Yhteenkuuluvuutta on EU:n piirissä tarkasteltu eri yhteyksissä erityisesti alueellisen yhteenkuuluvuuden näkökulmasta. Se on määritelty seuraavasti: ”Alueellisessa yhteenkuuluvuudessa noudatetaan kansalaisten asuinpaikasta riippumatonta yhdenvertaisuuden periaatetta eli toteutetaan toimenpiteitä, joilla turvataan unionin kaikkien alueiden yhdenvertainen kohtelu ottamalla erityisesti huomioon alueiden erilaiset maantieteelliset ja väestölliset olosuhteet. Näin ollen alueellisen yhteenkuuluvuuden käsitteen on oltava voimassa koko unionissa.”<sup>57</sup> Uutta on nyt siis yhteenkuuluvuuden haasteen tarkastelu sosiaalisen yhteenkuuluvuuden näkökulmasta.

55. Ks. Boysen 2006.

56. Ks. myös Ossenbühl – Lange 2007, s. 127.

57. Mietintöluonnos alueellisen yhteenkuuluvuuden roolista aluekehityksessä (2004/2256 (INI), Aluekehitysvaliokunta, Euroopan parlamentti, esittelijä Ambroise Guellec, 5.4.2005 ja Euroopan parlamentin päätöslauselma alueellisen yhteenkuuluvuuden roolista aluekehityksessä (2004/2256(INI)), 28.9.2005.

Demograafinen muutos koskettaa ilman muuta senkaltaisia yhteiskunnallisia instituutioita kuten työmarkkinoita, sosiaaliturvaa, kuntia tai palvelujärjestelmiä, joilla toteutetaan sosiaalinen yhteisyys valtiossa. Merkittäväksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi on noussut ihmisten, ryhmien ja alueiden syrjäytyminen, joka on alkanut jo 1970-luvulta tapahtuneesta yhteiskunnan muutoksesta pluralistisen palvelu- ja tietoyhteiskunnan suuntaan. Ja 1980-luvun lopulta vallalle päässyt informaationaalinen ja taloudellinen globalisaatio on yhä kärjistänyt uutta sosiaalista ongelmaa: epävarmat työ- ja elämänolosuhteet ovat kohdistuneet ja tuoneet epävarmuuden yhteiskunnalliseen keskiluokkaan. Yhteiskunnan eräänlainen käpertyminen on osa tätä sosiaalista, poliittista ja taloudellista rakennemuutosta, joka välttää suoran valtiollisen ohjauksen. Siksi ei myöskään ole löydettävissä mitään patenttilääkkeitä demograafisen muutoksen seurausten hallinnaksi.

Pääsy ”demograafisesta loukusta” on mahdollista rakentaa ainoastaan joukolla yksittäisiä yhteiskunnallisia, taloudellisia, poliittisia ja oikeudellisia rakennneosia, jotka osaksi valtio, osaksi kansalaisyhteiskunta yhdessä kokoavat. Yhtäältä on selvää, ettei ylikuormitettu hyvinvointivaltio enää kykene taloudellisesti selviytymään haasteesta. Mutta toisaalta se ei voi myöskään väistää vastuutaan uuden yhteiskunnallisen kysymyksen aiheuttamien konfliktien purkamisesta.

### *Palvelut ja yhdenvertaisuus*

Ikääntymiskehitys vaarantaa alueellisesti tasa-arvoisen palvelujen saatavuuden, jollaista Suomessa on pidetty kantavana tavoitteena.<sup>58</sup> Uuden infrastruktuuripolitiikan muotoilu ei ole pelkästään tekninen, vaan myös poliittinen tehtävä. Kansalaisten osallisuus ja oikeus sosiaalisiin, terveydenhoidollisiin ja teknisiin palveluverkostoihin muodostaa hyvinvointivaltiossa aivan ratkaisevaa laatua olevan yhteiskunnallisen integraation tekijän. Aina liki näihin päiviin saakka – vuosikymmenten ajan – oli kasvattaminen ja laajentaminen palvelujärjestelmien sosiaalipoliittinen paradigma.

---

58. Ks. esim. HaVL 28/2006 vp. s. 4.

Jotta kehitystä kyettäisiin edes kohtuullisesti ohjaamaan, tarvittaisiin paradigmanmuutosta palvelujärjestelmien alueellisen saatavuuden johtojatkuksesta. 1960- ja 70-lukujen mukaista, kasvuun nojaavaa suunnittelufilosofiaa elinolosuhteiden samanvertaisuudesta on konkretisoitu näihin päiviin saakka. Tämä filosofia on kriisissä ikääntymiskehityksen ja julkisen talouden rajojen myötä. Siksi on pyrittävä – turvaamalla vähimmäisstandardin mukainen sosiaalinen yhteenkuuluvuus – kehittämään alueellisesti eriytyvä palvelujärjestelmän muotoilutapa. Vastakysymys tästä on luonnollisesti se, hyötääkö tätä kautta tähänastinen vahva elinolosuhteiden alueellisen yhdenvertaisuuden periaate.

Kysymyksen arviointi edellyttää kuitenkin laajempaa näkökulmaa: elämänarvot on myös arvotettava uusiksi demograafisen muutoksen, samoin kuin uuden teknologian mahdollistaman muuttuvan mobiliteetin ja mahdollisuuksien valossa. Julkinen palvelutarjonta ja yksityiset elämisen mallit on harkittava uudelleen. Jos haluaa asua harvaan asutulla alueella, joutuu asennoitumaan toisenlaiseen palvelutarjontaan kuin kaupungissa. Elämänlaatu maalla ei tällöin – kuten tähänkään saakka – ole huonompi kuin kaupungissa – se on toisenlainen. Ihmisen yksilöllisestä asennoitumisesta johtuu se, millaista elämäntyylä suosii, samoin kuin se, millaiseksi sen kokee.<sup>59</sup> Tavoite yhdenvertaisista elinolosuhteista ei siis merkitse samaa kuin tavoite identtisistä elinolosuhteista.

*Aktivoivan, mahdollistavan ja kestävää kehitystä toteuttavan  
sosiaalivaltion perusvastuu ”uudessa yhteiskunnassa”*

Muutoksessa ei periaatteessa ole kovin mittavaa eroa siihen ajatteluun, jota maassamme on jo toteutettu: nimittäin kaupunkikeskuspolitiikkaan. Paineet tuotannon ja väestön keskittymiseen muutamiiin (4 – 5) kasvukeskuseutukuntaan pysyvät mitä ilmeisimmin lähivuosina edelleen suurina. Näillä alueilla on vahva sisäsyntyinen kasvudynamiikka. Kuitenkin myös suurimpien kasvukeskusten ulkopuolella

---

59. Oel 2006, s. 118.

on esimerkkejä kunnista, joissa on kyetty luomaan ja kasvattamaan kilpailukykyistä tuotantoa ja saatu aikaan myönteinen väestökehitys. Tuotannon ja väestön keskittyminen muutamaankin paikkaan on siten hallitseva, mutta ei aivan luonnonlain tapainen ilmiö.<sup>60</sup> Toisaalta on voitu havaita, ettei kasvukeskuspolitiikkaan liitetty ajatus keskusten kasvun leviämisestä ympäröivään maakuntaan ole toteutunut kovinkaan kattavasti, vaan leviämisvaikutukset näyttävät rajautuvan ensisijaisesti keskusten työssäkäyntialueille.<sup>61</sup> Kunta- ja palvelurakennehankkeessa kaupunkiseuduilla on merkittävä vastuu uudistusten onnistumisesta. Kaupunkiseuduilla on pystyttävä toimimaan yli kuntarajojen. Kunta- ja palvelurakennehankkeen tavoite kunnallisten palveluiden turvaamisesta ja tätä palveleva kaupunkiseutujen vahvistaminen suunnitteluvollisuuden muodossa liittyy läheisesti alueiden kehittämiseen annetun lain tavoitteisiin (ks. HE 155/2006 vp s. 92–93).

Suomi on EU:n jäsenmaana hyväksynyt vuonna 1999 Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat (European Spatial Development Perspective, ESDP). ESDP-asiakirja on merkittävä askel EU:n aluesuunnitteluyhteistyössä. Keskustelu suuntaviivoista on lisännyt rajat ylittävää yhteistyötä aluesuunnittelukysymyksissä eri jäsenmaiden välillä. Suuntaviivat eivät sido jäsenmaita, mutta ne ovat luonteeltaan yhteisesti hyväksyttyjä aluesuunnittelun periaatteita. Läheisyysperiaatetta noudattaen aluesuunnittelun lopulliset ratkaisut tehdään jäsenmaan suunnittelu- ja hallintojärjestelmän mukaan. Lisäksi Suomi on Euroopan neuvoston jäsenmaana hyväksynyt syyskuussa 2000 Euroopan kestävästä aluesuunnittelusta ja aluekehityksestä edistävät periaatteet (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, GPSDE). Ne ovat linjauksiltaan samansuuntaiset ESDP-asiakirjan kanssa. ESDP-suuntaviivat on ryhmitelty kolmeen pääryhmään, joita ovat tasapainoisen ja monikeskuksisen kaupunkijärjestelmän luominen sekä kaupungin ja maaseudun välisen suhteen uudistaminen, infrastruktuurin ja tiedon yhdenmukaisen saatavuuden varmistaminen sekä luonnon- ja kulttuuriperinnön järkevä

60. Takala – Karppi emt. 2003, s. 70–71.

61. Kauppinen – Karhu 2002, s. 281.

hoito ja suojeleminen. Monikeskinen aluerakenne ja aluekehitys korostavat tasapainoisen yhdyskuntarakenteen merkitystä ja kaupunkien yhteistyön tarvetta. Suuntaviivat nostavat esille yhdyskuntarakenteen hajoamisen varjopuolet ja korostavat huolellisen sijainti- ja rakentamispolitiikan merkitystä. Tärkeänä pidetään kaupunkien ja niitä ympäröivien kuntien yhteistyön tiivistämistä.

Ajattelu on kuitenkin sovitettava siten, että uusi malli palvelee samanaikaisesti sekä kasvavia alueita että kuihtuvia seutuja. Tämä on mahdollista ainoastaan, mikäli luovutaan kaavamaisesta elinolosuhteiden yhdenmukaisuuden periaatteesta ja muotoillaan se taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden johtoajutukseen nähden uudelleen. Aluekehityspolitiikassa tämä tarkoittaa paradigmanmuutosta, tasoittamiseen perustuvan ajattelun hylkäämistä ja kasvuorientoituneen aluekehitysjattelun vahvistamista.<sup>62</sup> Niukkojen voimavarojen reunaehdoissa tällainen johtoajutus edellyttää uudentyypisesti toimivalta aktiivivalta, mahdollistavalta ja kestävä kehityksen sosiaalivaltiolta viiden välttämättömän peruspalvelun takaamista: nimittäin telekommunikaation, postin, energian, koulun ja terveyden.<sup>63</sup>

Luettelo on mielenkiintoinen, mutta myös Suomen oloissa pätevä. Tässä ajattelussa palvelujen tarjoamisessa valtiolla olisi laaja toimintamallisto toteuttaa vastuunsa aktiivivaltiona, mahdollistavana ja kestävä kehityksen sosiaalivaltiona keskuspaikka-seutu-konseptin muodossa. Sen mukaisesti alueet keskittäisivät voimansa tietyille sijaintipaikkakunnille (keskeisten palvelujen ja laitosten sijaintipaikkaklustereiksi) turvataksaan palveluista huolehtimismahdollisuutensa ja saavuttaakseen tätä kautta myös reuna-alueille kohdentuvaa heijastusvaikutusta.<sup>64</sup> Monien palvelujen suhteen saavutettavuuden fyysiset tied tulevat pidemmiksi, mutta virtuaaliset tied lyhyemmiksi, nopeammiksi ja käyttökelpoisemmiksi. Toisin sanoen keskuspaikkakunnat verkottuisivat reuna-alueidensa kanssa esimerkiksi koulu- ja terveydenhoitopalvelujen takaamiseksi. Kyse ei kuitenkaan olisi mistään hierarkkisesta keskus-alue-konseptistä. Epäsymmetrisesti kasvavassa ja osin kuihtuvassa yhteiskunnassa on hierarkiakykykysymykset

62. Krappweis 2006.

63. Näin Kersten 2007, s. 341–342.

64. Priebs 2004, s. 596–597.

ratkaistava tapauskohtaisesti. Jäykkä hierarkiatasojen standardisointi ja normittaminen johtaisi soveltumattomiin ratkaisuihin palvelujen takaamisessa. Tarvitaan yhteistyön tiivistämistä eri toimijoiden kesken.<sup>65</sup> Sen ohella tarvitaan siis alueellisesti hyvinkin erilaisia palvelujen organisointitapoja.

Yksittäisten kunnallisten toiminta-alueiden erilaisuuden johdosta ei ole mitään yleispätevää keinoa eikä kokonaisvaltaista strategiaakaan ikääntymiskehityksestä seuraaviin sopeutumisongelmiin. Mutta nämä yksittäisten kunnallisten toimintojen väliset erot eivät kuitenkaan ole yksin syynä siihen, että patenttilääkkeiden etsintä ei onnistu. Ennemminkin syynä tähän ovat epäyhtenäiset alueelliset olosuhteet ja vaatimukset, jotka sulkevat yhtenäisten ratkaisujen mahdollisuuden pois. Kaavamainen kunnan kokoon rajoittuva ajattelu ei voi tarjota ulospääsyä ikääntymisestä aiheutuviin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Juuri tällaisen helpon tien puuttuminen tekee kunnille välttämättömäksi havaita erilaiset ohjauskeinot, erilaiset strategiat ja mahdolliset säätelykeinot ikääntymiskehityksen hallinnassa. Vasta tämä tietämys antaa kunnalle kyvyn valita paikallisiin oloihin soveltuva sopeuttamisstrategia ja samalla tarttua toimeen puutteellisista ennusteista huolimatta askel askeleelta.<sup>66</sup>

Aktivoivan, mahdollistavan ja kestäväen kehityksen periaatetta toteuttavan valtion on hylättävä tyhjiin ammennetun hyvinvointivaltion normitetut rutiinit ja asetuttava toimimaan joustavien toimintamuotojen mukaisella toimintapolitiikalla. Tämä tarkoittaa erityisesti niin sanottuja governance-konsepteja, jotka verkottavat intermediäarin, välittävän tilan valtion, yksityistalouden ja kansalaisyhteiskunnan kesken.<sup>67</sup> Olennainen piirre tässä on ”good governance” -ajattelun

65. Kersten 2007, s. 344, Möttönen – Niemelä 2005, s. 206 ja Katajamäki 2007.

66. Bauer – Büchner – Gründel 2006, s. 20.

67. Kersten 2007, s. 344-345. – Ks. Linna – Harmaakorpi – Hennala – Pihkala – Uotila – Tura: 2007, s. 4: ”Yksityisellä sektorilla kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua on jo pitkään haettu verkostomaisilla toimintatavoilla, joissa tehokkuus löytyy keskeisesti työnjaosta, pitkäaikaisista kumppanuuksista, toimijoiden välisestä oppimisesta sekä sopivasta sekoituksesta suurtuotannon ja erikoistumisen etuja. Uusi alueellisen palveluklusterin toimintalogiikka voisi perustua palvelutuotannon uuteen mosaiikkiin, jolle perustan luovat nämä yritysmaailmassa jo tunnetut käytännöt. Yksityisen sektorin toimintatavat eivät tietenkään sellaisinaan sovi julkiselle sektorille, mutta tiettyjä hyviä ajatusmalleja sieltä voi varmasti löytää.”

valtiolta edellyttämä yhteistyö ulkoisten partnerien kanssa.<sup>68</sup> Valtion vastuu on toisin sanoen uudentyypisten, joustavien konseptien kehittäminen perhe- ja kaupunkipolitiikkaan, sosiaaliturvajärjestelmiin ja julkisiin palveluihin sosiaalisen koheesion edistämiseksi kutistuvassa yhteiskunnassa. Samalla sen on myös kehitettävä minimistandardit keskeisille hyvinvointipalvelualueille.<sup>69</sup> Tämä merkitsee käytännössä monilla aloilla poliittiselle päätöksentekokoneistolle epämieluisaa nykyisen normijärjestelmän purkamista ja jopa palvelutasovaatimusten keventämistä. Tämä tehtävä on huomattavasti haasteellisempi kuin perinteinen normi- ja valvontaohjaus. Tätä auttava julkinen keskustelu ja sitä tukeva tutkimus ovat omassa maassamme vasta alkuaskeleissa.

### *Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarjoamien keinojen riittävyys*

Jos hyväksytään edellä lyhyesti kuvatut muutokset ajattelussa ja sen seurauksena muutokset myös konkreettisissa keinoissa, se merkitsee huomattavasti haasteellisempaa ikääntymiskehityksen ongelmien haltuunottoa kuin mitä pelkkä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen keinovalikoima edustaa. On tietysti huomattava, että monilta osin asiaa koskeva ”puitelaki” sisältää verraten runsaasti oikeudelliselta velvoittavuudeltaan varsin heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vailla olevia yleisiä säännöksiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta luonnehtikin lakia tältä kannalta lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai -suunnitelmaksi.<sup>70</sup> Toinen ongelma uudistuksessa on siinä, että hankkeen yksi osa, valtion ja kuntien välisen tehtävien ja kustan-

68. Esim. Bauer – Biwald – Dearing 2003, s. 278 ja Priebs 2004, s. 597. Ks. myös Euroopan unionin neuvoston päätös 6.10.2006 (2006/702/EY) yhteisön koheesiopolitiikan strategisista suuntaviivoista (16): ”Hyvä hallinto on kaikilla tasoilla oleellisen tärkeää, jotta koheesiopolitiikan täytäntöönpanossa onnistuttaisiin. Strategisissa suuntaviivoissa olisi otettava huomioon laaja-alaisen kumppanuuden merkitys kehitysstrategioiden muotoilussa ja täytäntöönpanossa, sillä se on tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että monitahoisia strategioita voidaan hallita onnistuneesti; suuntaviivoissa olisi myös otettava huomioon laadun ja tehokkuuden tarve julkisella sektorilla.”

69. Krappweis 2006.

70. PeVL 37/2006 vp s. 2.

nusten jaon selvittäminen jäi ainakin alkuvaiheessa riittämättömäksi ja keskeisiltä osin avoimeksi.<sup>71</sup> Kysymystä julkisen vallan (valtion ja kuntien) ja kansalaisen välisestä vastuunjaosta ei esille nostettu senkään vertaa.

Perusoikeussääntelyn mukaisen julkisen vallan vastuun toteutumisen kannalta keskeinen puitelakiin sisältyvä yksittäissäännös on 11 §:n 1 momentti:

”Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se vakinaistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammiksi.” Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävistä ja velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi. Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin, että ”peruspalveluohjelman ohjausvaikutusta parannetaan siten, että peruspalveluohjelman avulla voidaan aikaisempaa paremmin hallita kunnallisten palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa.”<sup>72</sup>

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa<sup>73</sup> edellytetään, että kuntien perustavanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Peruskirjan 9 artiklan 2 kapaleen mukaan kuntien taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa. Jo perusoikeuksista sääntelyn yhteydessä todettiin, että ehdotus lähtee siitä, että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. ”Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Perusoikeussäännökset eivät siten itsessään määritä sitä, miten kustannusten jako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.”<sup>74</sup>

---

71. Heuru 2006, s. 394.

72. HE 155/2006 vp, s. 111.

73. SopS 65 ja 66/1991.

74. HE 309/1993 vp, s. 30.



Tämä rahoitusperiaatteen nimellä tunnettu vaatimus riittävästä taloudellisista voimavaroista on – paikallisen itsehallinnon peruskirjan ohella – myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan voimassa olevaksi tunnustama.<sup>75</sup> Rahoitusperiaatteen tunnustaminen johtaa väittämään, jonka mukaan kunnan vastuu lakisääteisestä tehtävästä on ensisijaisesti toiminnallista: kunnan on hoidettava tehtävänsä.<sup>76</sup> Valtio ei kuitenkaan välttämättä tulkitse asiaa näin.

Valtionosuusjärjestelmää – oikeammin finanssitasoitusjärjestelmää – on perinteisesti pidetty vaikuttavana keinona turvata yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen palvelutuotannossa. Esimerkiksi Matti Niemivuon tutkimuksen tuloksissa asia ilmaistiin seuraavasti:

”Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi näyttää kuitenkin olevan yhä tärkeämpää, että valtionapuinstituutiolla pyritään aktiivisesti varmistamaan julkisten palvelujen tarkoituksenmukainen valtakunnallinen ja alueellinen kehittyminen.”<sup>77</sup> Suomessa tämä eri kuntien välisten erojen tasoitus tapahtuu valtionosuusjärjestelmän sisällä, eräällä tavalla piilossa. Niinpä se ei ole aiheuttanut samanlaajuista keskustelua tasoitusjärjestelmän ja kunnallisen itsehallinnon välisestä ristiriidasta kuin esimerkiksi Ruotsissa. Euroopan neuvoston suosituksen mukaisesti tasoitusjärjestelmää tulee arvioida niin, että tavoitteena on sellainen malli, jolla mahdollisimman vähän rajoitetaan kuntien oikeutta päättää itse omista tuloistaan ja varoistaan.<sup>78</sup>

Rahoitusperiaatteen noudattaminenkaan ei kuitenkaan enää kykene torjumaan alueellisen eriytymisen ja demograafisen muutoksen tuomia ongelmia. Edessä on julkisten palvelujen yhdenvertaisuuspostulaatin uudelleenmäärittelyn tarve. Voi nimittäin kysyä, onko Suomessa viime vuosina jo toteutunut se, mistä esimerkiksi Itävallassa – ”perusoikeusihmemaassa” – on varoitettu: oikeuksien laajuus ei saa merkitä pakkoa oikeuksien intensiteettiin.<sup>79</sup> Tai vieläkin kriittisemmin lainsäätäjän aktiivisuutta kritisoiden todettuna: yhä uusien ”oikeuksien” kehittä-

75. Ks. esim. PeVL 20/2004 vp, s. 3.

76. Heuru 2006, s. 72.

77. Niemivuo 1976, s. 287.

78. Recommendation 163 (2005).

79. Stern 2002, s. 20.

minen ja lakisääteistäminen on luottokorttipolitiikkaa: osta tänään, maksa myöhemmin.

Kompleksisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi ja hoitamiseksi julkisen hallinnon on yhä suuremmassa määrin pakko toimia laaja-alaisessa yhteistyössä muiden osapuolten kanssa. Tämä pätee väestön ikääntymiskehityksen moninaisia vaikutuksia ratkottaessa. Koska valtio ei voi ohjata kumppaneitaan hierarkkisesti, vaan saamalla ne vakuuttuneeksi yhteistoiminnan tarpeellisuudesta, tarvitaan uudenlaista politiikan toimintatapaa. Sellaisessa toimintatavassa joudutaan työstämään yhteisen hyväksynnän saava näkemys tapaukselta. Periaatteellinen hyväksyntä tällaiselle toimintatavalle on, mikä ilmenee selkeästi EU:n Lissabonin strategian kansallista toteuttamista koskevista periaatepäätöksistä.

### *Kuntien roolin keskeisyys tunnustettu*

Aluksi on syytä keskeisen tosiseikan esille nostamiseen. Alueellista hyvinvointia takaavista järjestelmistä suurin vaikutus on kuntien kautta hoidettavilla sosiaalista tasa-arvoa toteuttavilla instituutioilla: koululaitoksella, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmillä sekä henkilökohtaisilla tulonsiirroilla.

Suomen kansallisessa Lissabonin strategian toimenpideohjelmassa tuodaan perustellusti esille se seikka, että uudistusten toteuttamiseen tarvitaan laajaa sitoutumista. Edellytysten tälle todetaan olevan suotuisat, koska ”keskushallinnon ja paikallishallinnon välisellä yhteistyöllä on Suomessa vakiintunut asema”. Edelleen vahvuutena todetaan hyvin toimivan kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin rooli Lissabonin ohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. ”Avoimeen vuoropuheluun perustuva kansalaisyhteistyö lisää sosiaalista pääomaa, sosiaalista koheesiota ja luottamusta, ja tukee siten yhteiskunnan innovatiivisuutta ja kykyä uudistua.”<sup>80</sup>

Hallintovaliokunta on nostanut esille asiasta antamassaan lausunnossa kunnallisen itsehallinnon roolin: ”Valiokunta korostaa kan-

80. Lissabonin strategia – Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005–2008, 2005, s. 12.

sallisen toimenpideohjelman lähtökohtana talouden, työllisyyden ja sosiaalisen koheesion keskinäistä riippuvuutta. Hyvinvointipalveluiden, tasa-arvon, vahvan perusturvan ja turvallisuuden merkityksen voidaan arvioida tulevaisuudessa kasvavan, ja näistä huolehtiminen on jatkossakin Suomen kilpailukyvyyn kannalta yksi keskeisistä tekijöistä. Kansallisen toimenpideohjelman toimenpiteet koskevat monin tavoin kuntasektoria. Valiokunta korostaa valtion ja kuntasektorin keskusteluyhteyden ja yhteistyön merkitystä kansallisen toimenpideohjelman toteuttamisessa ja seurannassa. Tämä myös parantaa mahdollisuuksia nykyistä laaja-alaisempaan arviointiin julkisen sektorin roolista kilpailukykytavoitteiden toteuttamisessa.”<sup>81</sup> Paikallistason merkitys ja erityisesti edellä viitattu kaupunkiseutujen tärkeä rooli nostetaan perustellusti esiin myös valtioneuvoston 20.12.2007 hyväksymissä aluekehittämisen valtakunnallisissa tavoitteissa:

”Suurilla kaupunkiseuduilla on kaksoisrooli: ne ovat oman alueensa vetureita ja kansantalouden moottoreita. Verkostoituminen vahvistaa menestymismahdollisuuksia ja luo uusia haasteita. Verkostoituminen on samalla iso haaste maantieteelliseen alueeseen pohjautuvalle politiikalle ja siinä avainasemassa oleville toimijoille.”

Edellä viitatussa kansallisessa Lissabonin strategian toimenpideohjelmassa tavoite on edelleen yksiselitteinen:

”Hallituksen aluepoliittisena tavoitteena on sosiaalinen ja alueellinen tasapaino, jonka saavuttamiseksi eroja alueiden kehittämisedellytyksissä kavennetaan myös työmarkkinoiden osalta. Tavoitteisiin pyritään ohjelmaperusteisen aluepolitiikan avulla.”<sup>82</sup> Tavoitteen oikeellisuudesta tuskin vallitsee erimielisyyttä. Sen sijaan tavoitteen toteuttamiseksi käytössä olevat keinot voivat rajallisuutensa<sup>83</sup> vuoksi pian osoittaa tarpeelliseksi myös edellä esitettyjen uudelleenarviointien

81. HaVL 48/2006 vp.

82. Lissabonin strategia – Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005–2008, s. 61.

83. Ks. esim. Kauppinen – Karhu 2002, s. 281. Ks. samoin OECD:n maakatsaus 2005 s. 41: ”Tämä erityinen Suomen aluekehittämismalli perustuu konsensuksen etsimiseen ja näyttää toimineen tähän saakka melko tehokkaasti. Nyt mallin lisääntyvä monimutkaisuus on kuitenkin nostanut esiin kysymyksiä, kuinka kestävä se voi olla.”

välttämättömyyden. Merkitseekö jonkinlaista paradigmanmuutosta myös valtioneuvoston 20.12.2007 hyväksymien aluekehittämisen valtakunnallisten tavoitteiden (2007–2011) tavoitelausema, jonka mukaan aluekehittämisellä pyritään turvaamaan eri alueilla asuvan väestön ”hyvän elämän edellytykset asuinpaikasta riippumatta”? Mutta voivatko hyvän elämän tekijät muodostua myös muista elementeistä kuin yhdenvertaisten julkisten palveluiden saatavuudesta?

### **Alueen merkitys hallinnon rakenneperustana – uuden hallintotavan mahdollisuudet**

Suomessa on käynnistetty historialliseksi luonnehditut hallinnollista aluejaotusta koskevat uudistushankkeet. Vuonna 2005 tehtiin periaatepäätös kunta- ja palvelurakennemuutoksesta ja vuonna 2007 sitten aluehallinnon rakenteiden uudistamisesta. Molemmissa uudistuksissa keskeisen osan muodostaa toimielinten alueellinen määrittely yhtäältä suuremmiksi ja toisaalta määrällisesti aiempaa vähemmäksi. Alueu-lottuvuus on näin hallinnon uudistamisessa keskeisessä osassa, ellei peräti pääosassa.

Keskusteluun ei juuri ole nostettu tämän reformiulottuvuuden tarpeellisuutta tai hyödyllisyyttä. Lähtökohtaotetuksena on se, että kun toimiva yksikkö on alueellisesti suurempi, on tästä saatavissa myös varsinaisen toiminnan kannalta etuja, olipa yksikkö sitten kunta tai maakunta.

Merkitseekö tällainen hallinnonuudistustamme leimaava johtojatous pysyttäytymistä vanhassa hallintoajattelussa (1960-luvun kunta-uudistussuunnitelmien mukaisessa karttajarjoittelussa)<sup>84</sup> vai onko siinä kysymys irtiotosta kansainvälisestä new governance -ajattelusta? Ensin mainitulla voidaan ymmärtää pysyttäytymistä näkemyksessä valtion ja valtiovallan yhtenäisyyden ideaalissa. Se ummistaa silmänsä siltä tosiasialta, että julkiset organisaatiot ovat vain yksi toimijataho moninapaisessa yhteiskunnallisessa päätöksenteko- ja toimintaprosessissa. Yhtenäisyysideaalista seuraa tendenssimäisesti myös tiukan hierarkian

---

84. Ks. kritiikkiä Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 36–37.

ja jopa monokratian preferenssi, toisin sanoen kollegiaalisten, porastettujen ja moninapaisten päätöksentekoprosessien hylkääminen. Viimemainitulla voidaan lähtökohtamäärittelynä todeta senkaltaista hallinnon toiminnan konseptia, jossa hallinnon tehtäviä hoidetaan eri viranomaisten tiiviillä yhteistyöllä ja verkottumalla myös erilaisten yksityisten toimijoiden kanssa. Muodollista organisaatiota täydentävät epäviralliset neuvottelumenettelyt tai väljät yhteistyöverkostot, joiden työssä määrääviä ovat väljästi annetut tavoiteasettelut ja sopimukset. Hallinnon toiminta-alue ei ole mikään fyysinen alue, joka määräisi toimivaltarajoja, vaan funktio- ja toiminta-alue, joka määrittää yhteistyön prosesseja.

Ennen nykytilan yksityiskohtaisempaa tarkastelua on syytä luoda silmäys historialliseen kehitykseen, jonka seurauksena alueellinen ulottuvuus on muodostunut yhdeksi toimivallanjaon keskeiseksi tekijäksi.

### *Alueperiaate*

Valtioiden ja hallintoelinten alueellinen jakautuminen muodostaa keskeisen tunnusmerkin poliittisen vallankäytön rakenteille, jotka syntyivät Euroopassa keskiaikaisen feodaalijärjestyksen päättymisen jälkeen. Kehittymättömässä muodossaan se sai alkumuotonsa kylissä ja kaupungeissa, joista myöhemmin tuli aluevaltion ydinosa. Alueellisesti rajatut kylät ja kaupungit olivat ensimmäiset poliittiset yksiköt, jotka mursivat feodalistiset henkilölliset valtarakenteet. Nykyaikainen valtio syntyi vallankäytön välineiden keskittymisellä yhdelle alueelle. Alueen, territorion kautta mahdollistuivat vallankäytön yhtenäistämisen ja yleistäminen. Kenellä oli valta alueella, kykeni samalla hallitsemaan siinä eläviä ihmisiä ja asioita samoin kuin kaikkia merkittäviä toimintoja, omistaen siis periaatteessa rajattoman vallan.

Klassisen valtio-opin määrittelyn (Jellinek) mukaisesti kuvataan modernia valtiota näin valtion alueen, valtion kansan ja valtiovallan elementtien avulla.<sup>85</sup> Moderni valtio on territoriaalivaltio ja sen sisäinen rakenne samalla tavoin alueellisen jaon leimaama. Julkinen

---

85. Ks. Schuppert 2003, s. 23.

hallinto, joka palvelee valtiovallan käyttöä, on vastaavalla tavoin periaatteellisesti alueellisesti jakautunut.

Se, että alueperiaate on valtio- ja hallinto-organisaatiolle perustavaa laatua oleva ominaisuus, ei kuitenkaan ole pelkästään historiasta johdettavissa. Sillä on myös asiallisia perusteita.<sup>86</sup> Ne on havaittavissa, kun tarkastellaan eroa valtio-organisaation ja yksityisen yrityksen kesken. Jälkimmäisen tehtävänä on tiettyjen tarpeiden tyydyttäminen tavaroilla ja suorituksilla, joiden tuottamiseen se on erikoistunut ja joita se tarjoaa periaatteessa rajoittamattomalle ihmismäärälle. Yrityksen tavoitteena on asiakaskuntansa jatkuva laajentaminen. Valtion ja sen hallinnon tehtävät sen sijaan rajautuvat alueellisesti rajalliselle ihmisjoukolla ja periaatteessa rajattomaan tehtävämäärään. Asiallisessa mielessä vain valtio itse päättää toimivaltarajansa puitteissa tehtäviensä rajaamisesta. Mutta alueellisessa suhteessa sen toimivaltuudet rajautuvat rajoihin, jotka puolestaan merkitsevät toisen valtion toimivalta-aluetta. Sen alamuodostelmien toimivalta on samalla tavoin alueellisesti rajautunut.

### *Rajojen madaltuminen*

”Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin”, säädettiin vuoden 1919 Hallitusmuodon 50 §:ssä. Nyt voimassa olevassa Suomen perustuslaissa vastaavankaltaista säännöstä ei enää ole. Vain kuntiin perustuvasta aluejaosta on säädetty 121 §:ssä: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Kunnallinen jaotus on maamme hallinnon perusjaotus. Alueperusteinen hallinnon toimivallanjako on meille itsestäänselvyys. Se on yhdessä asteellisen ja asiallisen toimivallanjaon kanssa muodostunut hallinto-oikeudellisen työnjaon oikeudelliseksi perustaksi.

Alueperusteisuus on kuitenkin eräällä tavalla lieventynyt erilaisten alueiden rajojen madaltuessa ja yhteistyön tarpeen lisääntyessä. Maan sisäisen muuttoliikkeen, työssäkäyntiliikenteen ja kuntien välisen

---

86. Benz 2002, s. 207.

yhteistyön lisäämisen tarpeen katsotaan vähentävän kuntarajojen merkitystä.<sup>87</sup> Yksi selitys tälle myös on yhdentymiskehitys ja sen mukanaan tuoma ylikansallinen yhteistyö. Kansainvälisessä oikeudessa noudatettavan alueperiaatteen (territorioperiaatteen) mukaan viranomaisilla ei ole toimivaltaa maan rajojen ulkopuolella. Näin ollen Suomen viranomaisilla ei ole toimivaltaa muiden valtioiden alueella eikä ulkomaiden viranomaisilla Suomessa. Alueperiaatteesta on eräitä poikkeuksia, joista keskeisimmät johtuvat yhteisöoikeudesta ja sen kansallisesta toimeenpanosta.<sup>88</sup>

Yhdentymiskehityksen myötä 1990-luvun alussa nousi keskeisesti esille tavoite alueiden Euroopasta. Sen mukaan alueet nousisivat uusiksi aiempaa voimakkaammiksi toimijoiksi eräällä tavalla kansallisvaltioiden rinnalle. Alueellistumisessa ei ollut kyse pelkästään kansallisvaltioiden rajojen sisäpuolisten hallinnollisten maakuntien ja alueiden merkityksen kasvusta, vaan myös uudenlaisten – osaksi historiaan perustuvien – alueiden synnystä. Ne ylittivät kansallisvaltioiden usein keinotekoisesti piirretyt rajat niin Länsi- kuin Itä-Euroopassa (esim. Euregio- ja Arge-Alp-alueet). Myös Suomessa tällaista kehitystä edustavat Tornionjokilaakson kuntien yhteistyöjärjestelyt yli valtakunnan rajojen (Provinsia Bothniensis). Vireillä on ollut myös erityisen asiaa koskevan lain säätäminen.<sup>89</sup>

87. HaVL 28/2006 vp., s. 4.

88. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 111.

89. Sopimus Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen on allekirjoitettu 26 päivänä toukokuuta 1977 ja tullut voimaan 26 päivänä tammikuuta 1979 (laki 49/1979 ja asetus 50/1979). Sopimus antaa kunnille oikeuden olla yhteistyössä toisen sopimusvaltion kunnan kanssa niille kuuluvien asioiden hoidossa, mutta ei anna kunnalle toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen pohjoismaan kunnalle. Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot ovat myös sitoutuneet tekemään lainsäädäntönsä muutoksia toivottavana pidettävää kunnallista yhteistyötä haittaavien esteiden ja vaikeuksien poistamiseksi. Rajakunnallinen yhteistyö on muodostunut Suomen ja Ruotsin välillä Torniojoen varrella tavanomaiseksi ja kattaa kuntien eri tehtävien hoitoa varsin laajasti. Kun sopimuksen mukaan kunnilla ei ole ollut toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen pohjoismaan kunnalle, kunnat eivät ole voineet perustaa yhteisiä julkisoikeudellisia toimielimiä eivätkä käyttää yhteisesti päätösvaltaa. Kummassakin maassa kunnat voivat hoitaa tehtäviään yhdessä toisen kunnan kanssa ja perustaa myös kuntayhtymän tai Ruotsissa kuntainliiton hoitamaan tehtäviä. Suomessa kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella. Ruotsissa kuntainliitto katsotaan perustetuksi, kun jäsenet ovat hyväksyneet liittosäännön. Perussopimuksessa on sovittava tavasta,

Erityisesti aluekehitystehtävien hoitamisessa hallinnollisen alueen merkitys toimivaltarajan merkeissä on lieventynyt. Alueiden kehittämislain (602/2002) 7 §:n mukaisesti maakunnan liiton tehtävänä on muun ohella edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä sekä maakuntien välistä yhteistyötä ja yhteistyötä alueiden kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kanssa. Lain 15 §:n mukaisesti aluekeskusohjelman tavoitteena on kehittää aluekeskusten vahvuuksia, erikoistumista ja yhteistyötä kaikki maakunnat kattavan verkoston vahvistamiseksi.

Verkostot ovat organisaatiomuodostelmia, joilla on rajat ylittävä piirre. Oikeustieteen, joka nojaa perinteisesti laajassa mitassa rajanvetoihin ja ongelmienpalstoittamisiin, on osuvasti sanottu tulleen sysätyksi neuvottomuuteen. Se ei nimittäin tiedä, miten tällaisten rajat ylittävien muodostelmien suhteen pitäisi menetellä.<sup>90</sup>

### *Kunnan asema alueyhteisöinä*

Kuntien oikeudesta yhteistoimintaan sisältyvät säännökset paikallisen itsehallinnon peruskirjan 10 artiklaan:

”Paikallisviranomaisen yhdistymisvapaus

1. Paikallisviranomaisilla on tehtäviään hoitaessaan oikeus harjoittaa

---

jolla päätöksenteko järjestetään. Ruotsissa liittosäännössä määrätään muun muassa liiton organisaatiosta ja toimielinten toimivaltuuksista. Muutoinkin kuntayhtymää ja kuntainliittoa koskevat säännökset ovat samankaltaisia. Suomi ja Ruotsi ovat oikeusjärjestelmän ja hyvinvointipolitiikan kannalta samankaltaisia maita, joissa kansalaisen perusoikeudet on turvattu. Kuntien yhteistyön edelleen kehittämiseksi on selvitetty mahdollisuutta myös yhteisen päätösvallan käyttämiseen. Hallituksen esityksen (191/1998 vp) tavoitteena oli tehdä mahdolliseksi Suomen ja Ruotsin kunnille perustaa yhteistyötä hoitamaan yhteinen organisaatio, joka voisi käyttää päätösvaltaa. Kummankin maan kunnallislainsäädäntö sallii tehtävän hoitamisen yhdessä rajoittamatta tehtäväalueita. Pääsääntöisesti kunnan tehtävä voitaisiin antaa yhteisen kuntayhtymän hoidettavaksi. Kun Suomessa erällä tehtäväalueilla on pakollisia kuntayhtymiä, jäsenyys näissä kuntayhtymissä ei kuuluisi säädettävän lain piiriin. Säädettyä lailla ei olisi puuttuttu kunnan pakollisiin toimielimiin. Kunnalla olisi edelleen nämä toimielimet ja ne hoitaisivat niille säädetyt tehtävät. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 39/1998 vp) esittämien varaumien johdosta lain säätäminen raukesi.

90. Schuppert 2006, s. 1058.



yhteistyötä ja lain asettamisessa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi.

2. Paikallisviranomaisten oikeus kuulua yhdistykseen yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi ja paikallisviranomaisten kansainvälisiin liittoihin tunnustetaan kussakin valtiossa.
3. Paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädettyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.”

Kuntien yhteistyö on luonnollinen osa kunnallisen itsehallinnon toimintaa useimmissa Euroopan maissa. Suomessa tälle yhteistoiminnalle on lainsäädäntö antanut suhteellisen väljät mahdollisuudet.

Peruskirjan 10 artiklan 1. kappaleen merkitystä voidaan luonnehtia siten, että se ei suoja pelkästään kuntien yhteistyömahdollisuutta kansallisvaltion sisällä, vaan samalla myös valtakunnan rajat ylittävää kunnallista yhteistyötä. Artiklan mukaan on kunnallisten alueyhteisöjen yhteistyö suojattu niin samantasoisilla kuin erilaisillakin tasoilla, sekä jäsenvaltion sisällä että valtakunnan rajat ylittävästi, sekä julkisoikeudellisessa että yksityisoikeudellisessa, ja niin epäitsenäisissä kuin kunnista riippumattomissa muodoissa.<sup>91</sup>

Yhdentymiskehitys on ollut keskeinen kuntien rajat ylittävän yhteistyön mahdollistaja. Tämän mahdollisuuden vahvistamista on tuettu aktiivisesti useissa Euroopan unionin virallisasiakirjoissa.<sup>92</sup>

Kunnan alueyhteisöluonteesta on perinteisesti katsottu johtuvan vaatimus siitä, että kunnan toiminnan tulee rajoittua kunnan rajojen sisälle. Paikallisuusperiaatteen merkityksestä on varsinkin ruotsalai-

---

91. Schmidt 2005, s. 95.

92. Esim. Alueiden komitean lausuntoluonnos (Esittelijä: Günter Niederbremer) 1998: ”Alueiden komitea tukee toimia, joiden perusteella paikallisyhteisöillä on oikeus ja todelliset mahdollisuudet säännellä ja suunnitella omalla vastuullaan lakien puitteissa huomattava osa julkisista toimista, mukaanlukien rajanylittävä ja ylikansallinen yhteistyö.” Samoin Alueiden komitean lausunto (2002/C 192/09), jossa perusteena esitettiin seuraava: ”9. Eurooppalaisten paikallis- ja alueviranomaisten rajanylittävän yhteistyön tärkeimpänä tavoitteena on yhdistää valtakunnan rajojen toisistaan erottamat alueet, joilla on yhteisiä ratkaisuja edellyttäviä yhteisiä ongelmia.” Lausunnossa todetaan muun ohella, että valtiotason lainsäädäntöä ja sääntelyä tulee mukauttaa siten, että rajanylittävä yhteistyö voi toteutua (nimenomaan julkis) oikeudelliselta pohjalta.

sessä<sup>93</sup> ja saksalaisessa oikeustieteessä keskusteltu laajasti. Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimen ratkaisun mukaan kunnan tehtävissä (paikallisyhteisön asioiden hoidossa) on kysymys sellaisista tarpeista ja intresseistä, jotka nousevat paikallisyhteisöstä tai joilla on oma erityinen paikallisyhteisöllinen leimansa, toisin sanoen jotka ovat kunnan asukkaille sillä tavoin yhteisiä, että ne koskevat kunnan asukkaiden yhteiselämää ja asumista kunnassa.<sup>94</sup> Saksalaisen oikeuskirjallisuuden näkemyksen mukaisesti kunnan toiminta rajojensa ulkopuolella on yleisesti ottaen lainvastaista ja kiellettyä.<sup>95</sup> Perustelut tälle vakiintuneelle tulkinnalle ovat sinänsä ymmärrettävät: esimerkiksi kunnan liiketoiminnan ulottaminen toisen kunnan alueelle loukkaa tuon toisen kunnan itsehallintoa, demokratiaperiaatetta ja julkisen tarkoituksen vaatimusta. Tästä voidaan poiketa vain tietyin perustein. Tällaisina pidetään ylikapasiteetin myyntitilannetta, hyödyn saamista tätä kautta myös oman kunnan asukkaille (esim. koululaisten virkistykseen tarkoitettua lomakohdetta) tai kuntienvälistä yhteistyötä.<sup>96</sup>

Tätä perinteistä näkemystä paikallisuusperiaatteesta on uudessa tutkimuksessa nyt kritisoitu. Kriitikissä lähtökohdaksi otetaan kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasäännöksen tarkoituksena tulee pitää kuntien suojaamista eikä niiden (taloudellisen) toiminnan rajoittamista.<sup>97</sup>

Kuten edellä suoritetusta tarkastelusta jo on ilmennyt, ei Suomessa esimerkiksi kunnallisten liikelaitosten toimintaa ole rajattu yhtä ahtaasti vain oman kunnan alueelle. Myös oikeustiede on ollut sallivalla kannalla, mutta vain tietyin edellytyksin.<sup>98</sup>

93. Tätä lokaliseringsprincipen-periaatetta on tarkasteltu esim. Alf Bohlinin käsikirjassa *Kommunalrättens grunder* 1999, s. 86–88. Samoin Gunnar Skomsöy – Alf Sundin: *Varför inte mer samarbete när möjligheten finns? Kommunal samverkan och näringslivsutveckling mellan Norge och Sverige*. Institutionen för samhällsvetenskap, Karlstads universitet 2005 s. 37.

94. BVerfGE 79, 127, 151, ns. Rastede-ratkaisu.

95. Näin esim. Hösch 2000 s. 403. Rajoitusta perustellaan muun ohella sillä, että toimiessaan rajojensa ulkopuolella kunta ei enää toteuta sille kuuluvaa tehtävää vastata paikallisen yhteisön yhteisistä asioista, eikä näin toteuta julkista tarkoitusta. Kunnan toimivallan rajoittuminen sen rajojen sisäpuolelle on seurausta alueellisen toimivallan periaatteesta.

96. Heilshorn 2003, s. 88–99.

97. Burmeister 2004 s. 810–822.

98. Esim. Kauppi 1954, s. 36.

## *Verkostomainen toiminta alueellisen toimivallan jaon näkökulmasta*

Tulevaisuuden hallinnon toimintamallina on useissa puheenvuoroissa jo pitkään nähty verkostomainen malli. Tällainen verkostomainen organisaatiomalli on governance-keskustelun perusajatuksia. Governance-keskustelu puolestaan on yksi viime vuosien eniten esillä ollut uudistamiskysymys. On paikallaan tarkastella, miten senkaltainen toimintamalli sopeutuu paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteisiin ja erityisesti sen mukaiseen läheisyysperiaatteeeseen.

Edellä on läheisyysperiaatteen näkökulmasta tarkasteltu keskustelualoitetta<sup>99</sup>, jonka tavoitteena on ollut rakentaa sekä kansainväliseen keskusteluun että suomalaisen todellisuuteen perustuva analyysi ja kuvaus suomalaisen hallinnon verkostoituneisuuden nykytilasta. Tämän ohella työssä luodataan verkostomaisen hallinnan tulevaisuutta. On paikallaan tarkastella raporttia alueellisen toimivallan jaon näkökulmasta. Siinä hahmoteltu malli nojaa irtiottoon perinteisestä hierarkkisesta järjestelmästä. Hallinto nähdään verkostoituneena, pirstaleisena, monimutkaisena ja epäselvänä. Verkosto toiminta-, organisoitumis- ja hallintamuotona merkitsee suurta muutosta perinteiseen hallintoajatteluun. Verkostoituminen merkitsee sitä, että valtion ja kuntien käytettävissä olevat ohjausmuodot ja -keinot ovat perusteiltaan muuttuneet tai ainakin muuttumassa. Tällaisessa hallinnossa myös kunnan rooli muuttuu. Sillä on verkostomaisessa hallinnossa kuitenkin myös uudentyyppinen tehtävä: johtaa ja koordinoida kuntakonsernin sisäistä verkostoitumista sekä perustaa, johtaa ja koordinoida moninaisia ulkoisia vaikuttaja-, kehittämis- ja palvelutuotantoverkostoja toimien palvelutuotantoverkostoissa palvelujen järjestäjänä ja tilaajana. Verkostot laajetessaan eivät välttämättä noudata kuntarajoja, vaan muuttuvat paikallisista seudullisiksi ja mahdollisesti myös alueellisiksi. Kunnat toimivat myös alueellisten palvelutuotantoverkostojen johtajina ja koordinoijina. Verkostotyyppiseen hallinnon kehittämismalliin eivät kuulu pakkokeinoin tapahtuvat kuntaliitokset.<sup>100</sup>

Tutkimus on yhdestä hallinnon näkökulmasta muodostettu selvitys ja kokonaisuomalli, jonka tarkoituksena on herättää keskustelua

99. Hiironniemi 2005.

100. Hiironniemi emt. 2005, s. 89.

syvemmille pohdinnoille suomalaisen hallinnon kehittämistyöstä. Tähän haasteeseen on perusteltu syy tarttua. Kuten kirjoittaja toteaa, ovat hallinnon eri kehittämissuuntien suuret linjat ja merkitys jääneet suomalaisessa keskustelussa hämäräksi. Lukuisista virallisasiakirjoistakin huolimatta Suomessa harjoitettu hallintopolitiikka näyttäytyy ristiriitaisena. Hallintopolitiikan suuret linjaukset ovat jääneet managerismin tasolle, samalla kun toimintaympäristö ja osittain myös käytäntö ovat jo siirtyneet seuraavaan vaiheeseen.

Verkostomaisesti toimivan hallinnon visio on monelta osin kannatettava, kun lähtökohtana pidetään kunnallista itsehallintoa. Se nojaa kuntaperusteisuuteen, kuntien määräämisvaltaan verkostoissa, mutta samalla kuntien asettumiseen yhdeksi verkoston toimijaksi. Mutta ongelmaton ja ilman vastaväitteitä kyseinen ajattelu ei kuitenkaan ole omaksuttavissa, mihin edellä on viitattu. On hyvin yhdyttävissä näkemykseen, jonka mukaan verkostohallinta on kuntien tahdon (demokraattisen ohjauksen) toteuttamisen näkökulmasta vaikeaa. Se poistaa osan vanhoista byrokraattisen hallinnon ongelmista, mutta tuo uusia tilalle.<sup>101</sup>

Verkostomalli hylkää hierarkkisen hallintomallin, jolle oleellista on vallanjaon selkeys. Sekä horisontaalista että vertikaalista vallanjako-periaatetta pidetään erityisesti liittovaltiorakenteisissa maissa keskeisenä demokratian takeena. Siihen oleellisena kuuluvalla subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteelle voidaan verkostomaisessa toimintajärjestelmässä jättää hyvät. Voidaan myös kysyä, onko verkostomaisen organisatiomallin taustaideologialle, governance-konseptille, odotettavissa samanlainen kohtalo kuin 1990-alussa tapahtuneelle subsidiariteettiajattelun keksimiselle. Eli: tieteellisesti periaate tulee loppuun tarkastelluksi, mutta sen käytäntöön sovittaminen ja sopeuttaminen sen sijaan pysähtyvät.<sup>102</sup>

Toinen jatkuvasti esillä pidettävä kysymys on subsidiariteetti-periaatteen asema suhteessa muihin vallitseviin kilpaileviin periaatteisiin: yhtenäisyyteen, tehokkuuteen, yhtenäiseen soveltamiseen ja solidaarisuuteen. Voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti katsoa, että nämä periaatteet ovat sovitettavissa subsidiariteetti-periaatteen kanssa.

101. Haveri – Pehk 2007, s. 72.

102. Bauer – Huber – Sommermann 2005, s. 320.

Euroopan integraatiokehitys on nostanut viime vuosina esille tieteellisen keskustelun niin sanotusta monitasojärjestelmästä. Ennen muuta ongelmana pidetään ratkaisemattomalta näyttävää monitasojärjestelmän (EU, kansallisvaltio, alueet, kunnat) hallitsemisen legitimointivaikeutta. Yhtenä ratkaisujen löytämiseen pyrkivänä esimerkkinä voidaan pitää EU:n komission 25.7.2001 antamaa valkoista kirjaa eurooppalaisesta hallinnasta.<sup>103</sup> Asiakirjan myötä on noussut keskusteluun eräänlainen taikasana: *governance*. Sen taustaoletuksena oli näkemys siitä, että hallintokäytäntöjen yhtenäistäminen on kansalaisten toive ja että siihen olisi myös olemassa poliittinen tahto.<sup>104</sup> Tarjoaako tämä konsepti uuden yleispätevän lääkkeen ongelmiin?

Koko joukko tekijöitä vaikeuttaa kuitenkin käsitteen istuttamista perinteiseen julkisoikeudelliseen rakenteeseen. Sellainen on jo lähtökohta: moderni julkinen hallinto on sidoksissa kulttuuriseen yhteyteensä, vaikka se tänä päivänä on myös universaaleja vaikutteita omaksuva.<sup>105</sup> Governance-konseptien kehittelyn taustana ovat näkemykset yhteiskuntakehityksen lisääntyvästä kompleksisuudesta, diversiteetistä ja dynamiikasta. Eräänlaisella koosteella itsesääntelyä – *self-governing*, yhteistoiminnallisella sääntelyllä – *co-governing* ja klassisella esivallallisella sääntelyllä – *hierarchical governing* – tulisi saavuttaa toivotut ohjaustavoitteet (*mixed-mode-governance*). Toisen perusajatuksen *governance*-keskustelussa muodostaa verkostomainen organisaatiomalli. Siinä yhteiskunnalliset ryhmät näyttelevät keskeistä roolia verkostosuhteiden osapuolina. Myös julkiset instituutiot ovat osallisina verkostoissa, mutta perinteisen parlamentaaris-hierarkkisen ohjauksen merkitys on siinä vähäisempi. Valtion tulee ennemminkin keskittyä vuorovaikutuksen edistämiseen verkoston sisällä ja verkostojen kesken.

Governance-konsepti voi tarjota eurooppaoikeudelliselle teorialle – kuten koko julkisoikeudelliselle teorialle – rikastuttavan perspektiivin. Yhteiskunnallisten toimijoiden mukaan ottaminen samoin

103. KOM (2001) 428 fin.

104. Aarrevaara 2001, s. 47.

105. König 2007, s. 241.

kuin uusien verkostomaisten yhteistoimintamuotojen käyttö yhteiskunnan sisällä ja valtion kanssa yhteistyössä on mitä suurimmassa määrin realistinen pyrkimys. Governance tarjoaa näin tosiasiallisen herätteen uusille oikeustieteellisille kysymyksenasetteluille. Näihin lukeutuu ennen muuta demokratiaperiaatteen uudelleenmäärittely parlamentaarisen legitimaation rakenteellisten rajojen suhteen, ilman että välttämättä pyrittäisiin mihinkään ”postparlamentaariseen” demokratiaan. Tarrautuminen jälkeenjääneisiin legitimaatiomalleihin, jotka todellisuudessa eivät enää toimi, johtaa umpikujaan.<sup>106</sup>

### *Governance-käsitteen sisällöstä*

Governance-käsitteen ymmärtämistä ja kytkemistä julkisoikeuteen vaikeuttaa lukuisa joukko siihen liittyviä yksityiskohtia. Jo käsitteen kääntäminen englannista eri kielille osoittaa ymmärtämisvaikeuksia (esimerkiksi tanskaksi nye styreformer ja ruotsiksi styrelseformerna). Governance ei ole mikään oikeudellinen käsite, niin että governance-lisäkettä ei voida ilman muuta kytkeä yhteen oikeustieteen käsitteiden kanssa. Mutta konseptin sisältö ei ole sen syntyalueellakaan, politiikatieteissä alkuunkaan täysin selvitetty. Käsitettä käytetään kirjavasti ilman metodista tai tieteellistä täsmennystä.

Uutena käsitteenä ”regional governancen” konsepti on tullut keskusteluun jo 1980-luvulla desentralisaatiokehityksen ja myöhemmän New Public Management -ideologian myötä hallinnon uudistamisen strategiaksi nousseen funktionaalisen eriyttämisen myötä. Kun desentralisointi ja New Public Management pyrkivät ensisijaisesti yksittäisten tehtäväalueiden suorituskyvyn parantamiseen, palvelee regional governance puolestaan sellaisten ohjaus- ja koordinoitongelmien hallintaa, joita syntyi globalisaation ja alueellistumisen kautta.<sup>107</sup>

Regional governance -konsepti sisältää desentralisointielementtejä New Public Managementin kaltaisesti. Samoin kuin desentralisointi se suuntautuu ongelmaläheiseen hallintoon alueellisessa kontekstissa. Ja aivan samoin kuin New Public Management -konseptissa siinäkin

106. Bauer – Huber – Sommermann 2005, s. 345–348.

107. Benz 2002, s. 222.

pyritään hyödyntämään uusia ohjauksen ja johtamisen muotoja, samoin kuin yhteistyötä julkisten ja yksityisten organisaatioiden kesken. Valtion hallintoviranomaisten toiminnan puolestaan on keskityttävä aiempaa enemmän alueellisen yhteistyön edistämiseen, motivointiin ja ohjaukseen ("enabling state").

Edellä on jo nostettu esille eräitä tämäntyyppisen hallintotoiminnan ongelmia. Niitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin seuraavaksi.

### *Governance-konseptin mahdollisuudet*

Erityisesti Manner-Euroopan maissa käydyssä keskustelussa korostettiin jo 1990-luvulla uuden julkisjohtamisopin tiettyä yhteensoveltumattomuutta kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteiden kanssa.<sup>108</sup> Nähtiin tärkeänä sekä suunnittelullisesti että institutionaalisesti sen varmistaminen, että keskipisteenä ja määräävänä lähtökohtana kuntien politiikan ja hallinnon modernisoinnissa on kunta poliittisena yhteisönä (res publica). Siinä kunnan asukas on päättäjänä poliittisen ja valtiokansalaisuuden kautta omaamansa osallisuuden johdosta, eikä kuluttaja- ja asiakasrooliin kutistettuna.

Kuten edellä on todettu, ei governance-termille ole oikein hyvää suomenkielistä vastinetta. Ehkä onnistuneinta voinee olla puhuminen uudesta hallintotavasta. Governance on ymmärrettävä uuden julkisjohtamisopin johdonmukaisena edelleen kehittämisenä, ei suinkaan siitä luopumisena. Ydinosaltaan siinä on kysymys hallinnon sisäisten reformien laajentamisesta ja täydentämisestä julkisen hallinnon ulkoisten ja tulevaisuuteen vaikuttavien kompetenssien parantamisen kautta. Aivan kuten uusi julkisjohtaminen tai laatujohtaminen, on governancekin osittain muoti-ilmiö. Kulloinenkin muoti-ilmiö on ymmärrettävä reaktiona aikansa ongelmiin. Siksi ei ole sattuma, että governance nyt on tullut julkisen sektorin teemaksi.

Uuden hallintotavan täytäntöönpano vaatii uutta metoditietoisuutta, jollaista tuskin vielä monessakaan julkishallinnossa on. Ratkai-

108. Ks. Nummela – Ryynänen 1996, s. 286–296. Myöhemmästä kritiikistä ks. esim. Nils Behrndtin väitöskirja *Verwaltungsmanagement und kommunales Verfassungsrecht*, Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel 2003, s. 538–539.

sevaa nimittäin on se, että uusi hallintotapa edellyttää hallintoviranomaisilta yhteistyötä ulkoisten partnerien kanssa. Yhteistoiminnallinen hallintotapa ei tietenkään ole Suomessa eikä muissakaan länsieurooppalaisissa maissa mitään uutta, mutta hallinnolta edellytetään nyt lisääntyvässä määrin hallintoreformien valmistelua ja täytöntöönpanoa ei pelkästään kansalaisia varten, vaan myös yhteistyössä heidän kanssaan. Tämä tuo mittavan hallintokulttuurin muutostarpeen Suomessa, jossa ammatillisella osaamisella on hallinnossa suuri merkitys.

Uuden hallintotavan edellyttämän toiminnan toteutumismahdollisuuksia pidetään eräissä ulkomaisissa tutkimuksissa erityisen hyvinä skandinaavisissa maissa:

”Juuri skandinaavisella alueella ovat kansalaisten osallistumismenettelyt kaikilla hallinnon tasoilla, mukaan lukien keskusvaltion hallinto, erityisen leimallisia.”<sup>109</sup>

Juuri kuntatasolla kansalaisyhteiskuntakehityksen mukaisen kansalaisten sitoutumisen ja omavastuisuuden vahvistaminen muodostavat olennaisen osan käsitteestä ”Good local governance”. Mutta olemme tässä kehityksessä vielä aivan alussa, todetaan eurooppalaista tilannetta arvioitaessa.

Ei nimittäin voida vielä puhua mistään laaja-alaisesta governance-liikkeestä julkisella sektorilla, vaikka esikuvia ja hyviä käytäntöjä on löydettävissä kaikista Euroopan maista. Erona New Public Managementiin ei governanssissa ole kyseessä mikään megatrendi, jossa jälleen Uusi-Seelanti, Australia ja Iso-Britannia olisivat keskipisteessä, vaan globaali ilmiö, joka vaikuttaa Länsi- ja Keski-Euroopassa monien muiden maailman alueiden tavoin. Silti olennaista on muistaa hallinnon kontekstiriippuvuus, riippuvuus omasta toimintaympäristöstään. On näin ollen perusteetonta yrittää asettaa hallintoja ”paremmuusjärjestykseen” minkäänlaisten vertailujen perusteella.

Edellä olevasta on voinut päätellä, että good governance – uusi hallintotapa – on jälleen vain yksi muoti-ilmiö muiden jälkeen. On paikallaan katsoa, millaiset ovat sen tavoitteet.

---

109. Bauer et al 2003, s. 277.



Keskeistä on yhteisön sosiaalisen yhteyden turvaaminen poliittisen toiminnan avulla (konflikti- ja väkivaltaherkkyuden rajoittaminen), kumppanuusperusteisen yhteistoiminnan vahvistaminen julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken yhteiskunnallisten ratkaisujen tekemisessä, ja demokratiaa kohtaan tunnetun luottamuksen kohottaminen.

Näin ymmärrettynä politiikka ja hallinto voisivat pitää uutta hallintotapaa suhtautumistapana, jossa julkisia asioita pyrittäisiin hoitamaan etsimällä kaikkia osapuolia parhaiten tyydyttäviä ratkaisuja. Tämä edellyttää yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneiden henkilöiden aktiivisuuden vahvistamista ja edistämistä.

Keinot, joilla tämänkaltaista hallintokulttuurin kehittämistä voidaan viedä eteenpäin, ovat suhteellisen tunnettuja. Mutta esimerkiksi kansalaisvaikuttaminen on edelleenkin liiaksi protestinomaista sen sijaan että se kytkettäisiin jo päätöksenteon alkuvaiheeseen. Keskustelukulttuuri naapurien, asiantuntijoiden, poliitikkojen ja hallintovirkamiesten kesken on heikko. Poliittinen johto (luottamushenkilöt) työskentelee vapaaehtoisperustalla, mikä johtaa esimerkiksi suunnittelussa puutteelliseen ammattitaitoon. On myös liian vähäisessä määrin työryhmytyöskentelyn traditiota.

Bauerin et al tutkimuksen edustama käsitys on, että uusi julkisjohtaminen ja sitä laajentavan good governancen antama panos ovat suuria mahdollisuuksia julkiselle sektorille. Hyvin vähän asioita eteenpäin vievän uusliberaalien ”valtionvastustajien” ja hyvinvointivalttiollisten ”valtionpuolustajien” keskustelun asemesta voidaan näin löytää uusia näkökulmia modernisoinnille sekä poliittiselle strategianmuodostukselle ja toteutukselle.

Optimismiin on varmastikin perusteluja, mutta hallinnonuudistuksen isojen otsikoiden tai ”aaltojen” linjanvetojen asemesta konkreettiset tulokset syntyvät vain konkreettisten tointen kautta. Ja sellaisina konkreettisina toimina on eittämättä pidettävä juuri good governancen esille nostamaa yhteistoimintaa julkisen sektorin ja yksityisen sektorin, ennen muuta kansalaisten kesken.<sup>110</sup> Sinänsähän tällainen vaatimus

110. Tässä voidaan vain viitata siihen ongelmaan, joka tällaisen tavoitteen saavuttamista voi ehkäistä, nimittäin kunnan toimintojen siirtyminen yksityisoikeudellisten säännösten nojalla toimiviin yhteisöihin. Osakeyhtiölaki, samoin kuin esimerkiksi kirjanpito- ja konkurssilainsäädäntö edellyttävät yhtiön hallituksen jäsenten toimivan nimenomaan asianomaisen yhtiön edun mukaisesti. Kunnan luottamushenkilönä

on aina ollut suomalaista kunnallista itsehallintoa koskevaa. Siinä mielessä suomalainen kunnallishallinto on ainakin teoriassa ollut aina ”hyvää hallintotapaa”. Uusi hallintotapa – good governance – vie sitä toivottavasti siihen suuntaan myös entistä konkreettisemmin, tavoitteelliseen korkean elämänlaadun kuntaan.

*Onko siis alueelliseen toimivallanjakoon  
perustuva ajattelu tiensä päässä?*

Edellä olevista tarkasteluista on ilmennyt, että hallinnon ”klassiset” alueelliset rakenteet näyttävät viime vuosien kuluessa joutuneen kahdenlaiseen eroosioprosessiin. Yhtäältä on New Public Management -perusteinen hallinnonuudistaminen johtanut hallinnon vahvistuneeseen toiminnalliseen eriytymiseen. Globalisaation ja markkinoiden vapautumisen seuraukset vaikuttavat samansuuntaisesti. On syntynyt uusia sääntelyviranomaisia ja suoritushallinto tuntee kansainvälisessä kilpailussa paineen suoritustensa parantamiseen. Toisaalta alueiden kehittämistoimenpiteiden seurauksena syntyy alueperusteisia, mutta olemassa olevista rajoista riippumattomia hallinnon muotoja. Hallinnon toiminnallisuus (funktionalisoituminen) ja alueellistuminen täydentävät toisiaan, koska jälkimmäinen on suuntautunut koordinaation ongelmien hallintaan, joita ensin mainittu nostaa esille. Mitä enemmän erityisviranomaiset erikoistuvat, sitä vaikeampaa on koordinointi, varsinkin jos alueilla ei ole hierarkkisia ohjauskeinoja, vaan ne voivat toimia pelkästään yhteistyön keinoin.<sup>111</sup>

Ehkä keskeisin peruste kritiikille on kuitenkin löydettävissä demokratiasta. Lisääntyvä hallintorakenteiden irrottaminen alueperustasta haittaisi nimittäin hallintoon kohdistuvaa poliittista kontrollia siinä määrin, ettei se parlamenttien ja valtuustojen kannalta enää olisi hyväksyttävää.

---

tai viranhaltijana asianomainen jäsen on tehtävässään puolestaan kunnan intressien valvojana. Luottamus henkilön näkökulmasta voidaan toimintaedellytyksiin lisätä vielä oman taustaryhmän etujen valvonta. Kansalaisnäkökulma voi jäädä näiden ehkä keskenään ristiriitaisten intressien jalkoihin (ks. Mennola 2002, s. 64).

111. Benz 2002, s. 228.

Suomen hallintorakenteen uudistamista leimaa parhaillaan suunnaton kiire. Väljiin puite/suunnittelulakeihin ja valtioneuvoston päätöksiin on kirjattu tiukat vuositavoitteet, joihin mennessä konkreettiset ratkaisut ja niiden arviointi on oltava esitettyinä. Yksittäisillä hankkeilla (kuten kunta- ja palvelurakennemuutoksen osat ja aluehanke) on selkeä keskinäinen yhteys, mutta niiden toteutus kulkee erillään. Tutkimus on kyllä mukana jollain tavoin: muodollisesti prosessin kuluessa asetetuissa seurantaelimissä tai yksittäisten toimeksiantojen mukaisten selvitysten laadinnassa. Tutkijayhteisössä kyllä keskustellaan näistä kysymyksistä, mutta siinä on yksi perusvaje: puuttuu kokonaiskonsepti, minkä mukaan hallinto-organisaatioiden toiminnan, johtamisen ja ohjauksen komponentteja voitaisiin yrittää analysoida.

Demokratiaperiaate edellyttäisi nimenomaisesti sitä, että poliittisesti vastuullisten instituutioiden tulee määrittää politiikan suunta. Verkostomainen toimintamalli on näin ollen ongelmallinen valtion virallisen hallinto-organisaation kannalta.<sup>112</sup> Mutta sellaiselta se vaikuttaa myös ja erityisesti kuntien kannalta. Ongelman merkittävyys lisää se seikka, että kunnilla on itsehallinto, toisin sanoen tietty riippumattomuus valtion hallinto-organisaatiosta. Verkostoajattelun mukaisessa toimintajärjestelmässä yhteistyökumppanit haettaisiin tarkoituksenmukaisuusperusteella tapauskohtaisesti. Konkreettisen esimerkin ajattelun ongelmista tarjoaa Ison-Britannian pääministerin muutama vuosi sitten maan kunnille osoittama vaatimus ”if you are unwilling or unable to work to the modern agenda, then the Government will have to look to other partners to take on your role”.<sup>113</sup>

Voiko sitten esille nostettu governance-konsepti tarjota uuden yleispätevän vastauksen ongelmiin? Onko siinä kysymyksessä eräänlainen kertomus uudesta kehityksestä, joka purkaa vanhan saagan valtiosta? Vai kuulemmeko siinä pelkästään uuden kuvauksen suureksi osaksi tutuista ilmiöistä?

Verkostometafooran vaikuttavan oloiseen edistyskellisyyteen liittyy sen ansioiden – juridisen horisontin laajentamisen – rinnal-

112. Sajó 2006, s. 224–225. Ks. samoin Kultalahti 2006, 83–84.

113. Ks. Recommendation 49 (1998) on the situation of local and regional democracy in the United Kingdom (kohta 43).

la selkeä väärinymmärrysmahdollisuus. Sen ei tulisi harhaanjohtaa siten, että läntisten valtiosääntötraditioiden monimuotoisissa puolustusvaatimuksissa löydetäänkin vanhat ennakkoluulot, jotka ovat tarpeettomia ja ”uuden järjestyksen” valossa jopa haitallisia. Tämä olisi epähistoriallisen kehityskuson mukaista ja jättäisi huomiotta sen, että governance-konseptin rakenteellinen perspektiivi ei vapauta julkisoikeutta vain sen valtiokiinnittyneisyydestä. Normatiivisessa ”good governancen” lukutavassaan se sisältää myös johtajatukset kansanvaltais-oikeusvaltiollisesta valtiosääntövaltiollisuudesta. Uuden järjestyksen peruseriaatteiden etsinnässä on vireillä olevaa kehitysvaihetta silmäiltäessä todettavissa, että vasta ensi askeleet on nyt otettu.<sup>114</sup> Peruskysymys on: miten metaforasta (verkostomainen toiminta, governance) muodostuu oikeudellinen käsite?

Tätä tarpeellista peruseriaatteiden hahmottamista on tehty perusteellisesti Schuppertin laajassa tutkimuksessa. Siinä hylätään laajalle levinnyt ”valtio on kuollut” -retoriikka. Hänen mukaansa ei suinkaan ole havaittavissa valtion loppua, vaan sen muodonmuutos, jonka tutkiminen on uuden monitieteellisen valtiotieteen tehtävä. Tämän onnistumiseksi tarvitaan yhteenkokoavalla tavalla oikeustieteen, politologian, finanssioikeuden sekä hallintotieteiden tuntemusta, ilman että kuitenkaan yksittäiset tieteenalat menettäisivät omaperäisyyttään. Kysymys ei ole siitä, että taaksepäin suuntautuneesti pyrittäisiin säilyttämään menneen ajan kansallisvaltiokäsite, vaan todella ennakkoluulottomasta kysymyksenasettelusta sen suhteen, mitä Jellinekin valtiosta valtiokansan, valtionalueen ja valtiovallan kolmiyhteyksiin on nyt tullut ja mitä siitä edelleen tulee.<sup>115</sup> Jo esimerkiksi kuva kansakuntien ja valtioiden määrien erilaisuudesta osoittaa valtion ja kansakunnan välisen yhteyden irtaantumisen.<sup>116</sup> Schuppertin metodi on ”pysyvä valottamisen muutos”, toisin sanoen oikeustieteilijöiden

114. Boysen 2006.

115. Schuppert 2003, s. 23.

116. Euroopassa Atlantin ja Uralin välissä elää 750 miljoonaa eurooppalaista. Mutta etnis-kulttuuriset tosiseikat eivät yksinomaaisesti määritä valtiopoliittisia organisaatioita. Sillä Euroopassa on noin 70 kansakuntaa, suuria ja pieniä, mutta vain 36 valtiota (yli miljoonan asukkaan suuruisia). Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että on kaksi kertaa niin paljon kansoja kuin valtioita, tai puolet vähemmän valtioita kuin kansoja. Ks. Erich Reiter: Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Wien 1996, s. 88.

tulee herkistyä myös politologisten ja taloustieteellisten kysymysten, samoin kuin politiikan tutkijoiden on herkistytävä oikeudellisten ja taloudellisten kysymysten suuntaan. Ja taloustieteilijöiden on puolestaan herkistytävä oikeudellisten ja poliittisten kysymysten suuntaan. Tällaisella perspektiivien yhteenkytkemisellä voidaan päästä riittävän laaja-alaisesti tarkastelemaan modernin valtion synnystä lähtien valtion tehtäviä ja funktiota finanssi- ja valtiosääntöteoreettisten kysymysten näkökulmasta, ja päätyä lopuksi klassisen valtiollisuuden ylikansallistumisen ongelmiin.<sup>117</sup>

Schuppertin kuvattu vaatimus ei ole todellisuudelle kovin vieras, kun sitä verrataan esimerkiksi politologisen keskustelun esille nostamaan governance-konseptiin ja valtiosääntöoikeuden valtiota koskevan ajattelun uudistamiselle esitettyihin vaatimuksiin. Tämän päivän todellisuutta, jossa valtio toimii kompleksisessa monitasojärjestelmässä, myös valtiosääntöimmanentisti, on realistisempaa selvittää polysentrisen instituutiomuutoksen ja sen myötä toteutuneen funktionaalisen ja alueellisen pluralisoitumisen lähtökohdista. Aiempi käsitys, nämä muutokset etatistisella, yhtenäisen demoksen ja valtion suojaaman yleisen edun ajattelun mukaisella yhtenäisyyden vaatimuksella naamioimalla, on siten hylättävä.<sup>118</sup> Avointa yhteiskuntaa vastaa siten desentralisoitu valtio tai ainakin sellaisen tulisi vastata sitä.<sup>119</sup>

Poliittinen käytäntö on kuitenkin etäällä siitä. Desentralisoinnin edut ovat selkeät. Mitä enemmän julkisen vallan toimijoita on, sitä lähempänä ne ovat yksittäisiä ongelmia. Kun kaikki eivät reagoi samalla tavoin, on ainakin joidenkin niistä mahdollista työstää ja keilla ratkaisuja, joihin muut sitten voivat liittyä. Jos tällainen kokeilu epäonnistuu, on aiheutunut vahinko vähäisempi ja yhteiskunnalle helpompi seuraamuksiltaan kuin mitä yhden keskusvaltiollisen ratkaisun tapauksessa olisi. Mutta näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ei vielä riitä se, että valtiossa on useita julkisen vallan käyttäjiä erilaisin toimivaltuuksin. Onnistuneessa valtiorakenteessa vastuullisen tahon tulisi voida reagoida riittävän nopeasti. Mutta tämä edellyttäisi aivan nykyistä olennaisesti suurempia päätöksentekovaltuuksia ja

117. Schuppert 2003, s. 30.

118. Lhotta 2001, s. 54.

119. Herzog 2005, s. 99.

joustavuutta, jotta asianomaiset tahot kykenisivät olemaan mukana talouselämän ja yhteiskunnan toimijoiden vauhdissa. Desentralisointi, jollaista Suomessakin tällä hetkellä toteutetaan, palvelee ennemminkin vallan ja vastuun jakoa rajoituksineen, toisin sanoen kontrollia. Hyvän esimerkin tarjoaa kunnallispolitiikka. Kunta ei voi käytännöllisesti katsoen tehdä ainoatakaan kehityksensä tai tulevaisuutensa kannalta merkittävää päätöstä yksin. Se on sidottu ensinnäkin kansallisiin ja eurooppalaisiin säännöksiin. Toiseksi se on valtiollisen kontrollin alainen eikä se kykene juuri mitään rahoittamaan yksin, vaan joutuu tukeutumaan valtion rahoitusosuuteen.

## VIII ITSEHALLINNON PUOLUSTAMISEN HAASTE

### Kunnan olemassaolon suoja

Eurooppalainen itsehallintoajattelu antaa suuren painon kaupunkien ja kuntien asukkaiden oikeudelle omaan paikallisyhteisöönsä. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan selittävän raportin mukaan kunnan liittäminen toiseen kuntaan on äärimmäinen toimenpide. Tämän sisältöinen ajattelu ei kuitenkaan ole jäänyt pelkästään peruskirjan tasoiseksi periaatteeksi. Se on myös käytäntöä. Itävallan liittovaltion rakennetta vuosina 2005–2006 selvittänyt Österreich-Konvent päätyi yksimielisyyteen siitä, että kunnan lakkauttamiseen tarvitaan kunnan asukkaiden suostumus. Periaate sisältyy vuonna 2007 toimintansa aloittaneen liittohallituksen hallitusohjelmaan. Miten tämänkaltaisen ajattelu näyttäytyy suomalaisessa ajattelussa?

Hallinto-oikeutemme merkittävä kehittäjä, presidentti K. J. Ståhlberg tarkasteli vuonna 1939 ilmestyneessä artikkelissaan ”Kunnan itsepuolustus-oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan”<sup>1</sup> yhä edelleen ajankohtaista kunnallisoikeudellista kysymystä. Kuntien tahdon vastaisia yhteenliittämisiä ei maassamme vuoden 1975 jälkeen ole toteutettu.<sup>2</sup> Voimassa olevan kuntajakolain mukaiset kuntien yhdistämiset edellyttävät kuntien omaa hyväksyntää.

Nyt kuitenkin myös kuntien tahdon vastaisten yhdistämisten toteuttaminen saattaa tulla todennäköiseksi, jos kunta- ja palvelura-

---

1. Ståhlberg, Lakimies 1939 s. 474–477.

2. Ks. Mennola 1984, s. 177 (Kotkan, Karhulan ja Kymin pakkoliitos).

kennehankkeen tavoitteet halutaan saavuttaa.<sup>3</sup> Hanketta sääntelevän puitelain (169/2007) 9.4 §:n mukaan voidaan eduskunnalle antaa vuoden 2009 alussa hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi arviointiryhmän tai 3 momentin mukaisesti asetetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta.

Huomionarvoista on, että kuntien etujärjestön Suomen Kuntaliiton hallitus on 18.8.2005 hyväksymällään päätöksellä pitänyt tärkeänä siirtymistä uuteen, nykyistä huomattavasti suurempiin kuntiin perustuvaan kuntarakenteeseen. Päätöksen mukaan kuntaliitos tulee voida toteuttaa joko perinteiseen tapaan palvelujärjestelmien uudistamista painottaen tai siten, että nykyiset kunnat vastaavat uuteen kuntaan kuuluvina yksikköinä niistä lähipalveluista, jotka eivät edellytä laajaa väestöpohjaa. Jos vapaaehtoisin toimenpitein määräajassa ei päästä asetetut kriteerit täyttävään yhteistyöhön, valtioneuvosto voi määrätä aluepohjan ja velvoittaa kunnat yhteistyöhön.

Seuraavassa tarkastellaan sitä, soveltuvatko K. J. Ståhlbergin aikanaan esittämät reunaehdot tämän päivän keskusteluun ja tilanteeseen. Millainen on kunnan oikeus olemassaoloonsa, alueeseensa ja itsehallintoonsa? Vakiintuneen aluejaon turvaaminen mielivaltaisilta ja harkitsemattomilta muutoksilta on eräs perusedellytyksistä, jotta itsehallinnosta yleensä voidaan puhua.<sup>4</sup> Toisaalta on syytä arvioida sitä, mikä merkitys asiassa on kuntien itsenäisyyden tietynlaisella murene- misella esimerkiksi yhteistoimintajärjestelmien ja -tapojen laajennuttua sekä vapaaehtoisuuden että lakisääteisen yhteistoiminnan kautta.<sup>5</sup>

---

3. Hankkeen asettamispäätöksessä 11.5.2005 tällaista vaihtoehtoa ei kyllä suoraan ilmaista. Hankkeen tavoitteena päätöksen mukaan on, että nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon. Hankkeen tehtäviksi luetaan muun muassa seuraava: ”Tarkastelun kohteina ovat kuntajaotuksen muutokset ja kuntarajat ylittävä yhteistyö kaikilla aluetasoilla kunnista valtakunnantasolle saakka.”

4. Mennola 1984, s. 175.

5. Ongelmaa on sivuttu muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 32/2001 vp, 11a/2002 vp ja 8/2003 vp.



Pakkoliitoksen toissijaisuus oli Ståhlbergin kantavana näkökohdana. K. J. Ståhlberg viittaa tarkastelussaan lainvalmistelukunnan esittämiin perusteluihin (1920 N:o 3, s. 60):

”Sanoilla ”havaitaan tarpeelliseksi” tarkoitetaan, ettei jaoitusmuutosta ole tällaisessa tapauksessa toimeenpantava, jos muita keinoja on käytettävissä vallitsevan epäkohdan poistamiseksi. Kuntain itsenäisyyttä ei nimittäin ole näin vakavalla toimenpiteellä loukattava, jos parannus voidaan aikaansaada muulla sopivammalla tavalla, mikä kulloinkin on saatettava tarkan harkinnan alaiseksi. Sellaisina keinoina mainittakoon paikallisen itsehallinnon kehittäminen, esim. kauppalan muodostamisella tai taajaväkisen yhdyskunnan perustamisella, kuntainvälisen yhteistyön järjestäminen erinäisten hallintotehtävään täyttämiseksi, hallintopoliittiset toimenpiteet maalaiskunnan auttamiseksi täyttämään laiminlyödyt velvollisuutensa jne.”

Ståhlberg viittaa siihen, että Suomessa monen muun maan tavoin kunnallisen jaotuksen muutokselle on säädetty vaikeuttavia ehtoja tai menettelytapoja sen tapauksen varalta, että kunta vastustaa muutosta. Niinpä kokonaisliitos saattaa yleensä taikka ainakin vastoin kunnan tahtoa olla mahdollista vain erikoislailla, vaikka osittainen liitos on sallittu hallintotoimin. Vaikka Suomessa ei ole nimenomaista erikoissäännöstä kokonaisliitoksesta, ainoastaan kunnallisen jaotuksen muutoksesta vastoin kunnan tahtoa, niin Ståhlbergin mukaan meilläkään ei voida olla kokonaisliitoksen erikoista merkitystä huomioon ottamatta, kun ratkaistaan, onko liitos toimeenpantava vai ei. Kuten muuallakin pitää kokonaisliitokseen olla verrattomasti enemmän syytä kuin osittaiseen. Kokonaisliitosta varten on vaadittava, että sillä torjuttavat epäkohdat ovat oleellisesti suuremmat ja sitä vaativa yleinen etu paljon tärkeämpi kuin ne, joiden nojalla voidaan osittaiseen liitokseen ryhtyä. Mainittu ero johtuu Ståhlbergin mukaan asian luonnosta. Osittainen alueen siirtäminen kunnasta toiseen jättää molemmat kunnat edelleenkin olemaan ja jatkamaan omaa elämäänsä oikeuksien ja velvollisuuksien kannattajina. Kokonaisliitos sitä vastoin lopettaa kokonaan sen kunnan, joka liitetään toiseen, lakkauttaa olemassa olevan julkisoikeudellisen yhdyskunnan, sen itsehallinnon, oman

talouden ja muun itsenäisen kunnallistoiminnan. Tarkastelussaan Ståhlberg päättyy seuraavaan yhteenvetoon:

”Jos kokonaisliitos on samalla pakkoliitos, jos kunta sitä vastustaa, tulevat sen lisäksi, mitä kokonaisliitosta varten vaaditaan, vielä varteenotettaviksi pakkoliitokselle asetettavat, lainsäädännössäkin meillä järjestetyt vaatimukset. Mikäli tosiasiat eivät vastaa näitä vaatimuksia, ei kuntaa voida vastoin tahtoaan liittää toiseen kuntaan, ja silloin raukeavat myös ne toimenpiteet, jotka 1925 vuoden laissa on säädetty liitoksen toimeenpanemista varten.”

Kuntajakolailla pakkoliitokset siirrettiin käytännössä historiaan. Voidaan perustellusti katsoa, että Ståhlbergin perustelut ovat voimassa tänäkin päivänä. Uutta tilanteessa on se, että pakkoliitos edellyttää erillislain säätämistä. Tässä suhteessa vuoden 1997 kuntajakolain (1196/1997) mukainen uudistus oli merkittävä. Pakkoliitoksen toteuttamista uudenkaan lain myötä ei siis poissuljettu. Pakkoliitosta ei myöskään lakia säädettäessä pidetty kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa rikkovana. Perustuslakivaliokunta otti asiaan nimenomaisesti kantaa lain säätämisen yhteydessä (PeVL 24/1997 vp):

”Uuden kuntajakolain 5 § antaa mahdollisuuden muuttaa kuntajakoa myös vastoin jonkin kunnan valtuuston ilmaisemaa kantaa. Muutos, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, vaatii 4 §:n 2 momentin (ja 1 §:n 3 momentin) nojalla kuitenkin erillislain säätämistä, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto sitä vastustaa eikä muutos ole mahdollisesti järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä saavuttanut enemmistön kannatusta kaikissa asianomaisissa kunnissa. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Tästä syystä ei esityksen pakkoliitoksia koskevista kohdista ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.”

Kuntajakolain 1 §:n 3 momentin mukaan kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla, tai siitä päättää, sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvosto tai ministeriö. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan

uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä merkitsevä kuntajaon muutos voidaan tehdä myös, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta, tai jos 8 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut kunnallisessa kansanäänestyksessä enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa. Jos vain joku asianomainen kunta on vastustanut kuntajaon muutosta, muutos voidaan tehdä, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen tällaisessa kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä. Säännös on periaatteellisesti mielenkiintoinen. Kuten kuntajakolain kommentaarissa (Pihlajaniemen) on huomautettu, saa kunnallinen kansanäänestys tässä yhteydessä tavanomaista merkittävämmän aseman. Kunnallisen kansanäänestyksen tulos on nimittäin kuntalain mukaisesti pelkästään neuvoantava, mutta tässä yhteydessä se antaa oikeutuksen valtioneuvostolle valtuuston vastustavasta päätöksestä poikkeamiseen.<sup>6</sup>

Kuntajakolain säätäminen toi olennaisen vahvistuksen yksittäisen kunnan olemassaolon oikeutukseen. Vuoden 1925 laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (jonka perusteella Ståhlberg edellä kuvatun tarkastelunsa suoritti) korvattiin aikanaan lailla kuntajaosta (73/1977), joka kuitenkin rakentui oleellisilta osiltaan entisille perusteille. Aiemman lainsäädännön pakkoliitoksen edellytykseksi määrittämä tärkeän yleisen edun vaatimus mahdollisti hyvinkin pitkälle tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin nojaavat ratkaisut. Tilanne on hyvin kuvattavissa Edward Anderssonin Sipoon kunnalle 2.1.1972 antaman asiantuntijalausunnon mukaisesti: ”Minun on todettava, etteivät oikeudelliset argumentit ole ainoat, jotka asiaa ratkaistaessa otetaan huomioon sekä että joustavasti laaditut oikeusohjeet suovat todellisen mahdollisuuden erilaisten poliittisten tarkoituksenmukaisuussyiden huomioon ottamiseen.”<sup>7</sup> Tätä näkemystä poliittisten tarkoituksenmukaisuussyiden painottuneisuudesta on Matti Niemivuo pyrkinyt torjumaan muun ohella valtioneuvostolle kuuluvalla perusteluvastuulla.<sup>8</sup> Vaatimus on perusteltu. Tähän tarkoituksenmukaisuussyiden painoarvoon on syytä palata tuonnempana tarkasteltaessa samaa kuntaa koskevaa valtio-

6. Ks. Pihlajaniemi 1998, s. 38 ja Sutela – Savolainen 2005, s. 27.

7. Siteeraus Suomen Kunnallislehdessä 3/1973 s. 26.

8. Niemivuo 1983, s. 612.

neuvoston liitospäätöstä ja siitä vuoden 2008 alussa annettua KHO:n ratkaisua.

On kuitenkin huomionarvoista, että jo vuoden 1977 kuntajaosta annetun lain säätämisen yhteydessä pidettiin tärkeänä asianomaisten kuntien valtuustojen kantaa ja alueen asukkaiden mielipidettä kuntajaon muuttamisen tarvetta ja mahdollisuuksia harkittaessa. Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kuntajaosta sisältyi ensisijaisena perusteena kuntajaon muuttamiselle ”tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistäminen”, mikä kuitenkin poistettiin eduskuntakäsittelyssä. Toinen lakivaliokunta perusteli kantaansa seuraavasti: ”Jos tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistäminen mainittaisiin kuntajaon muuttamisen edellytyksissä, siihen saatettaisiin vedota myös pyrittäessä toteuttamaan 3 §:ssä tarkoitettua kuntajaon muutosta vastoin kunnan tahtoa.”<sup>9</sup>

Jo ennen kuntajakolain säätämistä vuonna 1997 ilmaistiin periaatteellinen kanta pakkoliitosten hylkäämisestä. Valtioneuvosto otti 25.1.1982 kantaa kuntajaon muuttamista koskeviin periaatteisiin ja totesi kannanotossaan, ettei 1970-luvun alun kuntauudistussuunnitelmiin voida olosuhteiden ja näkemysten muututtua enää pitäytyä. Valtioneuvosto piti tarpeellisena pyrkiä helpottamaan kuntajaon ja kuntien yhteistoiminnan kehittämistä pienten kuntien kohdalla vapaaehtoisuuteen perustuen kuitenkin niin, etteivät ne kunnat, jotka pysyvät nykyisellään, joudu tällöin huonompaan asemaan. Valtioneuvoston päätöksen mukaisella tavalla vapaaehtoisia kuntien yhdistymisiä on tuettu sittemmin eri aikoina säädettyjen lakien mukaisilla avustuksilla. Tämän kannanoton mukainen muutos oli pakkoliitosten suhteen vuonna 1992 toteutettu kunnallisesta jaotuksesta annetun lain 2 a §:n 2 momentti (1980/1992). Muutoksella korostettiin kuntien omaa vastuuta ja päätösvaltaa kuntajaotuksessa. Uudistuksen jälkeen kunnan tahdon vastaisista kokonaisliitoksista ei voitu tehdä hallinnollisia päätöksiä. Pakkoliitoksesta voitiin säätää erikseen vain lailla. Uudistuksen taustalla oli halu lisätä kuntien alueellisen koske-

---

9. II LaVM 3/1976 vp, s. 1. Myös Kuntien itsehallintokomitean mietinnössä todettiin kuntajaon kehittämisen voivan tapahtua miltei pelkästään vapaaehtoiselta pohjalta (KM 1983:3, s. 177).

mattomuuden turvaa, koska myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa korostettiin kuntien aluerajojen suojaa.<sup>10</sup>

Yhteenvetona voi todeta, että edellä kuvatut muutokset ja nyt voimassa oleva kuntajakolaki ovat siirtäneet vastuun kunnallisen jaotuksen – eli maamme kuntarakenteen – toimivuudesta kunnalliselle itsehallinnolle itselleen. Kahta mieltä voidaan varmasti olla siitä, onko tämä kuntarakenteen ajan tasalla pysyttämisen kannalta viisasta vai ei.

## Kaksiportainen kuntarakennemalli hylätty

Kunta- ja palvelurakennehankkeen valmisteluvaiheessa yhtenä vaihtoehtona maan kunnille tarjottiin niin sanottua aluekuntamallia. Peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle 28.9.2005 päivättyjen linjausten mukaan aluekuntamalli tarkoittaisi tiivistetysti seuraavaa. Sen mukaisesti ensinnäkin Suomeen muodostettaisiin 20 – 25 aluekuntaa. Niiden lisäksi nykyisistä kunnista tulisi niin sanottuja lähikuntia. Palveluiden järjestämisvastuu olisi aluekunnilla. Verotusoikeus olisi myös niillä ja ne saisivat valtionosuudet. Aluekuntien ja lähikuntien valtuustot valittaisiin suoralla kansanvaalilla.

Ehdotus olisi ollut varsin voimakkaasti kunnallista järjestelmäämme muuttava. Se on itse asiassa yritys kiertää kuntien pakkoliitosengelmaa, vaikka asia onkin ilmaistu positiivisena pyrkimyksenä julkisen palvelutuotannon turvaamisesta. Käytännössä nykyisille kunnille, joita uuden terminologian mukaisesti kutsuttaisiin ”lähikunniksi”, ei jäisi enää senkaltaista asemaa, jollaisena perustuslaki ja paikallisen itsehallinnon peruskirja ne määrittää.

Huomiotta hankkeessa näyttää muutoinkin jääneen – ainakin alkuvaiheessa – uudistuksen perustuslaillinen puoli. Maamme hyväksymän Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan mukaan kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

10. Kunnalliskomitea: Komitean ehdotukset osittaisuudistuksiksi 1992, 13–14 ja Sutela – Savolainen 2005, s. 90.

Aluekuntamallissa sanottu vaatimus huomattavasta osasta julkisia tehtäviä ei enää vallitsisi niin sanottujen lähikuntien aseman suhteen. Huomionarvoinen on myös peruskirjan 4 artiklan 3. kappale: ”Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten.” Tämä läheisyysperiaatteen nimellä tunnettu hallinnon rakenneperiaate on juuri ollut sellainen ominaisuus, jota on pidetty maamme hallintojärjestelmän vahvuutena.

Aluekuntamalli ei kuitenkaan olisi ollut vailla tiettyjä etuja. Tämä hankkeen esille nostama ajatus kaksipuolaisesta kunnallishallintojärjestelmästä ei sinänsä ole uusi.<sup>11</sup> Idean esille nostamista ei myöskään voi pitää yllätyksellisenä, kun havainnoi viime vuosien seudullisen ja alueellisen yhteistoiminnan tapahtunutta laajenemista. Kuntien ja valtion keskushallinnon väliin on syntynyt eräänlainen ”harmaa kunnallisvyöhyke”, jonka tehtäväpiiri on kasvanut, mutta jonka toimintaan ei kohdistu senkaltaista demokraattista legitimitettä, jonka pitäisi olla kunnallisen toiminnan peruselementti.

Idea kaksipuolaisesta kunnallishallintojärjestelmästä on – Manner-Euroopan eräiden maiden käytäntöä seuraten – tarjottu aiemmin myös Ruotsiin. Janerik Gidlundin vuonna 1986 esittämän ajatuksen mukaan Ruotsissa olisi 1990-luvulla jäljellä enää 70 kuntaa ja niiden lisäksi 1000 kunnanosalautakuntaa.<sup>12</sup> Näkemys herätti aikanaan huomiota ja keskustelua myös Suomessa.

Yhtenä aluekuntamallin uudelleenherättäjänä lieene ollut sosi-aali- ja terveysministeriön kansliapäällikön kesällä 2005 julkistettu pamfletti. Siinä esitettiin kahdenkymmenen kunnan mallia. Nykyiset kunnat voisivat käyttää kotikunta-nimikettä. Kirjoittaja halusi aivan erityisesti alleviivata sitä, että kahdenkymmenen kunnan malli tarjoaisi tehokkaan tavan organisoida palvelujen kehittämistä ja uusien toimintatapojen innovointia.<sup>13</sup> Näkemystään kirjoittaja perustelee muun ohella seuraavasti:

---

11. Viimeksi sellaista on esittänyt muun muassa Toivo Pihlajaniemi (Pihlajaniemi 2006, s. 75–78).

12. Kommun Aktuellt Nr 38, 20.11.1986.

13. Lehto 2005, s. 69–70.

”Kun suurrakunnat olisivat käytännössä maakunnan kokoisia, tarvittaisiin edelleen paikallisia asioita varten pienempiä yhteisöjä, kotikuntia, jotka nojaisivat pienuuden mukanaan tuomiin vahvuuksiin. Ne huolehtisivat paikallisesta infrastruktuurista, elinkeinopolitiikasta, ympäristöhuollosta ja monenlaisista kulttuuri- ja virkistyspalveluista. Kotikunnat voisivat keskittyä nimenomaan oman identiteettinsä ja imagonsa kirkastamiseen ja aidon sosiaalisen vastuun kantamiseen kuntalaisistaan. - - - Kun ajatus kahdestakymmenestä kunnasta saattaa ylittää sietokyvyn, helpompi askel samaan suuntaan on siirtyminen kahteenkymmeneen sosiaali- ja terveyspiiriin. Näin luotaisiin puitteet tehokkaalle ja kattavalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkostolle.”<sup>14</sup>

Mielenkiintoiseksi kirjoittajan ehdotukset tekee se, että vain kaksi vuotta aiemmin hän oli torjunut tarvetta kuntarakenteen uudistamiseen palveluiden tehokkaan toteuttamisen turvaamiseksi:

”Oletetaan aluksi, että sata pienintä kuntaa sulautettaisiin suurempiin. Millaisia säästöjä olisi näköpiirissä. Sadassa pienimmässä kunnassa asuu neljä (4) prosenttia väestöstä. Siitä ei suurta säästöä saa rutistettua. - - - En siis yritä puhua käynnissä olevia kuntien yhdistämispyrkimyksiä vastaan. Yritän sanoa, etteivät ne ratkaise kuntatalouden tai peruspalvelujen toimivuutta yleisesti koskevia ongelmia. Yhdistyminen samoin kuin seudullinen yhteistyö voi kyllä parhaimmillaan varmistaa erityispalvelujen alueellisen kattavuuden, turvata peruspalvelujen saatavuuden reuna-alueilla sekä lisätä joustavuutta palveluja järjestettäessä. Nämä ovat sillä alueella asuville mitä tärkeimpiä asioita ja saattavat edistää alueellista tasa-arvoa.”<sup>15</sup>

Ehdotus siirtymisestä kahteenkymmeneen sosiaali- ja terveyspiiriin (Lehdon, samoin kuin kunta- ja palvelurakennehankkeen vaihtoehdoisen esityksen mukaiseen) olisi selkeässä ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa. Tämä on todettu yksiselitteisesti monissa perustuslakivaliokunnan viimeaikaisissa lausunnoissa. Esimerkiksi Kainuun hallintokokeilusta annetussa lausunnossa (PeVL 65/2002 vp) todettiin seuraava:

---

14. Lehto 2005, s. 93–94.

15. Markku Lehto: Pääkirjoitus, *Socius* 1/2003.

”Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut (PeVL 11a/2002 vp s. 2/I), että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille.”

On kysyttävä, kuvastavatko ehdotukset palvelupiireistä ehdottajien-  
sa puutteellista tietämystä kuntakäsityksestä, ainakin siinä mielessä  
kuin kunta perinteisesti ja myös Euroopan neuvoston asiakirjoissa  
ymmärretään. Toisaalta on myönnettävä, että aluekuntamallin mukai-  
nen kaksiportainen kuntajärjestelmä on käytössä monessa Euroopan  
maassa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen alkuvaiheen jälkeen  
kyseistä mallia ei enää ole tarjottu vaihtoehdoksi. Voi kysyä, johtuuko  
tämä mallin heikkoudesta vai vahvojen kaupunkien edunvalvonnan  
tuloksellisuudesta. Sosiaali- ja terveystieteellinen malli on kuitenkin toteutettu  
tähän mennessä yhdessä maakunnassa (Päijät-Häme).

### **Kuuluuko kunnan oikeus olemassaoloon itsehallinnon perustuslainsuojaan?**

Edellä on viitattu perustuslakivaliokunnan varsin yksiselitteiseen kan-  
nanottoon siitä, ettei yksittäisen kunnan olemassaolo sisälly kunnalli-  
sen itsehallinnon perustuslainsuojaan. Kysymys ei saanut perustuslain  
kokonaisuudistuksen yhteydessä osakseen huomiota.

Myöskään paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991)  
ei anna yksiselitteisesti kunnille olemassaolon suojaa. Peruskirjan 5  
artiklan mukaan kuntien aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta  
ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen  
on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä. Peruskirja asettuu  
näin selkeästi antamaan etusijan kokonaisvaltakunnallisille näkö-  
kohdille ja ratkaisuille yksittäisten kuntanäkemyksen asemesta. Vain  
välttämätön kuulemisvaatimus sisältyy pakkoliitoksen edellytyksiin.



Peruskirjan neutraalin suhtautumisen selittää osaltaan kuntarakenteen suuri erilaisuus Euroopan eri maissa samoin kuin se, että peruskirja on monilta osin sanotusta syystä johtuen vesitetty kompromissi. Huomi-onarvoista on kuitenkin, että peruskirjan niin sanotussa selittävässä raportissa kunnan liittämistä toiseen kuntaan pidetään äärimmäisenä vaihtoehtona.<sup>16</sup>

Keskeisempi merkitys peruskirjalla on ollut valitusoikeutta koskevan kysymyksen ratkaisemisessa kuntajakolain säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan hallintovaliokunnalle (PeVL 24/1997 vp) kuntajaotuksen muutosta koskevan päätöksen ehdotetulla valituskiellolla olevan merkitystä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta:

”Ehdotettua valituskieltoa on asianmukaista tarkastella myös kuntien itsehallinnon periaatteesta käsin. Sinänsä on selvää, ettei hallitusmuodon 51 §:n 2 momentti ehdottomasti vaadi kunnan valitusmahdollisuuden turvaamista. Toisaalta valitusmahdollisuuden avaaminen olisi ehdotettua valituskieltoa paremmin sopusoinnussa kuntien itsehallinnon kanssa. Samaan suuntaan viittaa myös se, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan osalta asianomaisen voimaansaattamislain perusteluissa (HE 235/1990 vp) painotetaan kuntien muutoksenhakuoikeutta.”

Kuntajakolain 35 §:n 1 momentti säädettiin siinä muodossa, että kuntajaon muuttamista tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta tai sen jäsen; ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen esityksen tekijä.

Peruskirjan periaate kokonaisvaltakunnallisten perusteiden etusijasta yksittäisen kunnan olemassaoloa puoltaviin seikkoihin nähden on samanlainen perustuslakivaliokunnan ja oikeustieteen<sup>17</sup> esittämien

16. European Charter of Local Self-Government and explanatory report s. 14: “Proposals for changes to its boundaries, of which amalgamations with other authorities are extreme cases, are obviously of fundamental importance to a local authority and the citizens whom it serves.” – Ks. myös Pöyhönen 1996, s. 41–42.

17. Urho Kekkonen ilmaisi asian suoraan näin: ”Olemme Schmittin luomalla jaolla esitystämme selventäen vain tahtoneet osoittaa, että kunnan perustuslaissa turvattu itsehallinto-oikeus ei ole olemassa sen vuoksi, että kunta oikeushenkilönä itsessään

näkemyksen kanssa. Kuntia on tämän näkemyksen mukaisesti pidetty valtion eliminä: ”Kuntalaitos ilmentää julkisen hallinnon desentralisaatiota l. hajauttamista.”<sup>18</sup>

Toinen näkemyksen taustaideologia on perinteinen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto nauttii institutionaalista suojaa. Kunnallisen itsehallinnon tulkinnan kannalta – kuten tarkasteltavana olevan aiheenkin suhteen – käsitys kunnallisesta itsehallinnosta on keskeinen. Sen sisällön keskeisenä määrittäjänä Suomessa on perustuslakivaliokunta, joka kuitenkin nojaa näkemyksensä varsin vakiintuneeseen perinteiseen oppiin, asiantuntijoiden lausuntoihin ja oikeuskirjallisuuteen. Näiden käsitysten taustana on yhä institutionaalisen suojan käsitys. Sen mukaan kunnallinen itsehallinto on suojattu sellaisena – instituutiona – olennaisten tunnusmerkkien kera.<sup>19</sup> Institutionaalinen suoja eli takuu merkitsee, että ylipäänsä on oltava kuntia osana maan hallintorakennetta. Muutoin lainsäätäjällä on, ja pitää olla oikeus muotoilla kunnallista itsehallintoa yksityiskohtaisesti. Tämän näkemyksen edustajat korostavat eduskunnan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä suhteessa kunnallishallintoon. Itsehallinnon institutionaalinen suoja ei siten ole laaja, sillä se on taattu vain lakien rajoissa. Tarkasteluissa on jouduttu myöntämään, että tarkan rajan määrittäminen siitä, milloin kunnallisen itsehallinnon ydinosaan on puututtu, on vaikeaa.

Käsitys kunnallisen itsehallinnon institutionaalisesta suojasta on johdettavissa saksalaisista Weimarin tasavallan aikaisista Carl Schmittin opeista.<sup>20</sup> Saksassa tämä oppi on osoitettu vanhentuneeksi, sillä

---

olisi arvo sinänsä.” Kekkonen 1936, s. 84. Näin Holopainen 1969, s. 385: ”Ensinnäkään HM ei edellytä kunnan alueellista koskemattomuutta, eikä myöskään kunnan itsemääräämisoikeutta tässä suhteessa.” Edelleen samoin Rytkölä 1978, s. 3: ”Kuntajako ei ole olemassa vain kuntien hallintopiirin määrittelemiseksi. Myös valtion etu vaatii kuntarajojen määrittämisestä tietyllä tavalla, jotta kunnallisen itsehallinnon kautta toteutettu alueellinen desentralisaatio mahdollisimman hyvin vastaisi tarkoitustaan. Sen vuoksi kuntien aluerajoista määrittämisen tulee tapahtua yleisempiä kuin pelkkiä paikallisia intressejä seuraten sekä muiden kuin kunnallisten viranomaisten so. valtion viranomaisten toimesta.”

18. Jyräki 2000, s. 151.

19. Näin esim. Holopainen 1969, s. 306–307. Samoin esim. sisäasiainministeriön itsehallintohankkeen raportti (2000) s. 9: ”Perustuslaki suojaa kunnallishallintoa järjestelmänä, antaa kunnallishallinnolle institutionaalisen suojan.”

20. Ks. esim. Kekkonen 1936, s. 82–84.

perustuslaki kytkee myös lainsäätäjän perustuslaillisiin rajoihin. Institutionaalisen suojan oppi, joka Saksassa Weimarin tasavallan aikana oli edistysaskel ja vahvasti kunnallista itsehallintoa, on sen sijaan tänä päivänä kahle, jos ja kun se suojaa vain kunnallisen itsehallinnon järjestämistä sellaisenaan ja siihen kuuluvine tyypillisine rakenneosineen. Kunnallisen itsehallinnon suojaa voidaan pitää myös rakenteellisesti subjektiiviseksi oikeudeksi muodostetuksi. Tälle käsitykselle antaa tukea myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 1. kappale, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

On siis huomattava, että peruskirja osoittaa itsehallinto-oikeuden kunnille, kun oma kansallinen sääntelymme kohdistaa oikeuden kunnan asukkaille (kuntalain 1.1 §: ”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.”). Tässä näyttäisi siis olevan tietty ristiriita kansallisen sääntelymme ja paikallisen itsehallinnon peruskirjan välillä. Kun painotetaan kansallisen sääntelyn sananmukaista tulkintaa, voidaan siis päätyä perustuslakivaliokunnan vuoden 1997 tulkintakannanoton hyväksymiseen myös laaja-alaista kuntien pakkoliittämistä koskevassa tilanteessa.<sup>21</sup> On kuitenkin huomattava, että juuri kuntien itsehallinnon muodossa toteutuu asukkaiden itsehallinto. Ilman kunnan itsehallintoa ei ole asukkaidenkaan itsehallintoa. Näin ollen kunnan lakkauttaminen pakkoliitoksen kautta koskee myös asukkaiden itsehallintoa. Vuoden 1997 perustuslakivaliokunnan tulkintakannanoton yleistettävyyys koskemaan laaja-alaista kuntien pakkoyhteenliittämistä on siten vähintäänkin kyseenalaistettavissa. Tätä koskevan, vuonna 2009 annettavan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta ei perustuslakivaliokunta luonnollisestikaan vielä puitelain käsittelyn yhteydessä arvioinut.<sup>22</sup>

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa ongelmallisimman osan muodostaa varmasti tavoitteellisen kuntakoon saavuttaminen. Hankkeen asiakirjoissa tavoitteeksi asetettu vähintään 20000–30000 asuk-

---

21. Ks. näin esim. Sutela 2005, s. 246 ja 248.

22. PeVL 37/2006 vp, s. 4.

kaan kuntakoko on varsin etäällä nykytilasta.<sup>23</sup> Oletus tavoitteen saavuttamisesta aivan lähivuosina vaikuttaa ylioptimistiselta.

Onko ajateltavissa, että sanotusta seikasta johtuen päädyttäisiin tavoitteen saavuttamisen edellyttämiin pakkoliitoksiin säädettävän lain perusteella? Ja onko tähän oikeudellisia edellytyksiä? Edellä on tähän mahdollisuuteen suhtauduttu epäillen. Pakkoliitoslaki on tietysti mahdollista säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä, vaikka tällainen vaihtoehto on äärimmäisen arveluttava.

Eittämättä tähän varmasti on houkutus valtiokeskeisesti ajattelevilla ja kuntien roolia yksinomaan palvelujen tuottajina pitävillä kunta- ja palvelurakennehankkeen arkkitehdeillä. Hankkeessa näkemys on selkeästi ylhäältä alas, valtion keskushallinnosta ”paikallishallintoon” asioita tarkasteleva. Sellaisista lähtökohdista katsoen kuntarakenne muodostaa ”pienkuntaongelman”. Täysin tätä ei tietysti voi kiistääkään. Kunnat ovat maamme julkisen hallinnon ja palvelutuotannon perusta ja siksi niiden toimintakykyisyys on kansalaisen kannalta perustavan tärkeä kysymys.

Peruskysymys kuntarakenteen uudistamisessa on puristettavissa kahteen erilaiseen näkemykseen<sup>24</sup>: Haluammeko tehokkaan teknokraattisesti ylhäältä hallinnoitua valtiota ja siihen kuuluvia suuria keinoitekoisia kuntayksiköitä; vai haluammeko kooltaan ja toimintoiltaan ”ihmisen mittaisia” kuntia, jotka voivat nojautua pitkään historialliseen jatkuvuuteen, omaan vahvaan paikallisidentiteettiin sekä aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan.

Kunta- ja palvelurakennehanke näyttäytyy aika lailla ensin mainittua näkemystä seurailevalta. Mutta ei jälkimmäinenkään vaihtoehto tuntematon ole. Jopa niinkin yllättävässä yhteydessä kuin vuoden 1965 pienkuntakomitean mietinnössä näille seikoille omistettiin yllättävän laajalti huomiota. Mietinnössä nimittäin todettiin muun ohella seuraava:

”Kunnallinen itsehallinto muodostaa niin olennaisen osan koko yhteiskuntajärjestyksestämme ja sen juuret ovat niin syvällä kansamme

23. Kuntaryhmissä yli 15000 asukkaan kuntia on vain 62 kuntien kokonaismäärän ollessa 432 (2005).

24. Mennola 1993, s. 40.

menneisyydessä, että historiallisen kehityksen mukana syntyneiden kunnallishallinnon alueellisten puitteiden perustavaa laatua olevaan uudelleen järjestelyyn onkin suhtauduttava varoen ja huolellisesti harkiten, eikä sellaiseen ole lainkaan ryhdyttävä, ellei siihen näytä olevan todella perusteltua aihetta. Voidaan sanoa, että periaatteessa kansalaisten pitäisi saada hoitaa itsehallinnolliset tehtävänsä sellaisen alueen puitteissa ja sellaista väestömäärää palvelevina, joihin he ovat tottuneet ja joissa he haluavat pysyä. Kuntien yhdistäminen merkitsee, paitsi niiden edellä kosketeltujen etujen menettämistä, mitkä pienemmillä kunnilla on suurempiin verrattuna, pitemmälle menevää aikaisemman itsemääräämisoikeuden rajoittumista kuin laajaankin yhteistoimintaan toisten kuntien kanssa joutuminen. Asioista ei enää saada päättää omassa keskuudessa, vaan niitä ratkaisemaan tulevat muutkin, ehkäpä niin, että nämä muodostavat enemmistön. He eivät tunne kunnan väestöä, olosuhteita ja tarpeita läheskään samalla tavoin eivätkä osaa suhtautua niihin niin kuin omiinsa. On ymmärrettävää, että kunnissa, joita yhdistäminen tulisi koskemaan, sitä saatetaan näistä syistä voimakkaastikin vastustaa. Näin varsinkin siellä, missä paikkakunnalla syntynyt väestö, jossa historiallisten perinteiden ja niiden luomien siteiden vaikutus tuntuu voimakkaana, muodostaa pääosan asujamistosta, niin kuin monesti on laita juuri pienemmissä kunnissa, jonne ei väkeä ole muualta paljoa muuttanut vaan jotka päinvastoin ovat jatkuvasti menettäneet nuorempaa ja sopeutumiskykyisempää väestöään.”

Komitean mietintöön on kirjattu vielä erikseen, että historialliselle kehitykselle ja sen luomille siteille sekä pyrkimykselle saada hoitaa kunnallista itsehallintoa totutuissa puitteissa on tunnustettava niille kuuluva suuri arvo.<sup>25</sup> Tämäntyyppiset perustelut ovat olleet täysin sivuosassa ja vieraita valmistelijoille kunta- ja palvelurakennemuutoksen markkinoinnissa.

Tämän tarkastelun tarkoituksena ei ole niinkään puuttua siihen, tulisiko kuntien olla nykyistä suurempia vai ei. Ensisijaisena tarkoi-

25. KM 1965:A1, s. 163–164. Myös Hannus on korostanut sanottua näkökohtaa: ”Harkittaessa toimenpiteitä liian pienten ja heikkojen kuntien yhdistämiseksi tai liittämiseksi toisiin on luonnollisesti kuitenkin vältettävä niin paljon kuin mahdollista väkivallan tekemistä historiallisille perinteille ja niille puitteille, joissa kunnallista itsehallintoa paikkakunnalla on totuttu hoitamaan.” Hannus 1963, s. 69.

tuksena on arvioida kuntien mahdollisuuksia pysyä itsenäisinä, jos ne itse katsovat omaavansa riittävät edellytykset siihen. On kuitenkin todettava, että kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta katsottuna kysymys on moniulotteinen. Voidakseen vastata asukkaiden itsehallinnon vaatimuksiin, ei kunta luonnollisestikaan voi olla liian pieni. Siinä tapauksessa niiden yhteiskunnallisten asioiden piiri, joihin kunta voi vaikuttaa, jäisi vähäiseksi. Toisaalta kunta ei voi myöskään olla liian suuri, koska tällöin kunnan asukkaiden yhteyden tunne ja vaikuttamisen edellytykset kärsisivät. Tältä kannalta katsottuna esimerkiksi kunta- ja palvelurakennehankkeen vaihtoehto aluekunnasta – käytännössä maakunnan kokoisesta kunnasta – ei vastaa kunta-käsitteen sisältöä. Edellä on viitattu tutkimuksessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan 5000 ja 50000 asukkaan välille sijoittuvaa kuntakokoa voi pitää molemmat vaatimukset ihanteellisella tavalla täyttävänä. Kunnan ei sen mukaan tulisi olla enempää kylämäinen kuin suurkaupunkikaan, vaan keskisuuri kaupunki omataakseen optimaaliset itsehallinnon edellytykset.<sup>26</sup>

Pyrkimykset samoin kuin perustelut kuntarakenteen uudistamiseksi ovat olleet pysyviä. Jo 1960-luvun alussa kirjoitti Arno Hannus, että miltei joka kunnan kohdalla rajat oikeastaan vaatisivat ennakkoluulotonta tarkistamista.<sup>27</sup>

Varsinaisia kunnan alueen muodostumista tai kunnallisen jaotuksen perusteita taikka kunnan rajaa koskevia säännöksiä ei lainsäädännössämme ole ollut (ennen kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä tehtyä kuntajakolain 1 §:n muutosta). Voimassa oleva perustuslaki ja sen lainvalmisteluaineistot vaikenevat kunnan perustuslaillisesta oikeudesta omaan alueeseen. Tämä on erikoista siksi, että kunnallinen jaotus on maamme hallinnon perusjaotus. Toisaalta on muistettava, että maamme kuntajaon voidaan katsoa historiallisesti perustuvan yleiseurooppalaiseen periaatteeseen, jossa jokainen paikallisyhteisö on oma kuntansa.<sup>28</sup> Vaikka edellytykset kuntajaon

26. Nassmacher – Nassmacher 1999, s. 31.

27. Hannus 1963, s. 69.

28. Voidaan jopa katsoa, kuten historioitsija: ”En usko, että kuntia ja maakuntia voi keinotekoisesti palikoista rakentaa, ne ovat orgaanisia olioita eivätkä mekaanisia laitteita. Ne kehkeytyvät omilta juuriltaan historiallisessa prosessissa kuten kansakunnatkin.” Heikki Kirkinen: Takaperin tulevaisuuteen, Hallinto 4/2005, 11.

muuttamiselle olisivatkin olemassa, jaotusta ei ole pakko muuttaa. Vallitsevan kuntajaon säilyttämiselle ei tarvita erityisiä perusteita.<sup>29</sup> Arvioitaessa tämän päivän tilanteessa vallitsevaa kuntajakoa on muistettava se perusseikka, että kuntajako palvelee sekä yleistä hallintoa että kansalaisten itsehallintoa.<sup>30</sup> Toista funktiota ei voi painottaa jättämällä toista huomiotta.

Kunnan oikeutta olemassaoloon koskeva oikeudellinen käsitys on nojannut näkemykseen itsehallinnon institutionaalisesta suojasta. Kuten edellä on todettu, on tähän perustuva näkemys toiseen aikaan sijoittuvana auttamattomasti vanhentuneeksi katsottava. Kunnallisen itsehallinnon yhteiskunnallisen merkityksen, funktion ja kansainvälisten reunaehtojen mukaista ei ole, että itsehallinto katsottaisiin suojatuksi vain siten, että on oltava ylipäänsä kunnallista itsehallintoa. Kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimus edellyttää, että on yhtäältä oltava riittävän suuri määrä kuntia ja toisaalta sellaisia kuntia, että niiden toimintaan alueen asukkailla on myös tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet. Suomen kaltaisen laaja-alueisen ja harvaan asutun maan erityisolosuhteet asettavat tälle vaatimukselle oman lisäpainonsa. Jos kunnalliselle itsehallinnolle halutaan tunnustaa se merkitys, joka sille kansanvaltaisen valtion perustana kuuluu, ei itsehallinnollisen yksikön omaa tahtoa sen omaa olemassaoloa koskevassa kysymyksessä ole juuri väistettävissä.

Vaikka kuntien omaisuudella ei perustuslain tulkinnassa ole katsottu olevan perusoikeuden kaltaista suojaa, ei tätäkään näkökohtaa voida sivuuttaa kunnan pakkoliitostilanteen arvioinnissa. Kunnan omaisuusmassa on koottu viime kädessä kunnan asukkailta palvelemaan tämän rajatun alueen asukkaiden etua. Pakkoliitostilanteessa kunnan tullessa liitetyksi esimerkiksi taloudelliselta vauraudeltaan huomattavasti heikompaan kuntaan on sanotulla seikalla merkitystä. Taloudellisten seikkojen vaikutukseen pakkoliitoskysymyksessä tyydytään tässä vain viittaamaan esimerkkinä seikoista, joita kuntarakennekeskustelussa ei juuri pidetä esillä.

Ståhlbergin edellä kuvatut näkemykset ovat yhä ajankohtaiset. Meillä on saanut varsin laajaa kannatusta näkemys siitä, että kunnal-

29. Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 121.

30. Pihlajaniemi 1998, s. 15.

lista itsehallintoa on kunnioitettava. Tämän tulisi merkitä myös sitä, että kuntien historiallisesti kasvaneita rakenteita pidetään arvossa ja asukkaiden näkemyksiä kuullaan. Aikaisempi näkemys, jonka mukaan kunnallisen jaotuksen yhteydessä korostettiin ensisijaisesti valtion etua, koska kuntajako on valtakunnallinen perusjaotus, perustui nyt hylättyyn näkemykseen kunnallisen itsehallinnon asemasta. Näkemyksen mukaisesti kunnallisessa itsehallinnossa olisi kyse valtion kunnille siirtämästä vallasta.

Silti valtion hallintokeskeinen, muut arvot sivuuttava tehokkuusajattelu pyrkii kaventamaan kunnallisen itsehallinnon pelkäksi valtion tahdon mukaiseksi palvelujen tuottajakoneistoksi. 1980-luvun lopulla hetken vallinneesta vapaakunta-ajattelusta ei tämän päivän Suomessa juuri ole näyttöä.

Vai onko niin, että historia toistuu tässäkin tapauksessa. 1960-luvun kuntauudistus jäi paperille, vaikka siinäkin kiireellä pyrittiin viemään asia läpi. Pienkuntakomitean mietintöön vuonna 1965 kirjattiin seuraava:

”Koska edellä todetuista syistä kysymyksessä olevaa uudistusta on monelta kannalta pidettävä kiireellisenä ja koska siitä, että se voisi toteutua kunnallisen vaalikauden vaihtuessa, on ilmeistä etua, olisi pyrittävä siihen, että kuntien yhdistäminen ja kuntaryhmien muodostaminen voisi niin monessa tapauksessa kuin suinkin tapahtua jo vuoden 1969 alusta, ja sovittamaan uudistuksen valmisteluun kuuluvat toimenpiteet sen mukaan.”

Kuntien määrä vuonna 1970 oli 518<sup>31</sup>, vuonna 2005 puolestaan 432 ja 2008 415. Kolmessakymmenessäviidessä vuodessa vähennystä on siis ollut 86 kunnan verran. Hannuksen edellä mainitun ennakkoluulottoman tarkastelun vaatimusta on noudatettu ainakin varsin useissa niin sanottujen reikäleipäkuntien yhdistämisissä, jotka ovat olleet perustelluimpia kuntarakenteen uudistamisen tarkoituksessa. Voidaan varmaan olla kahta mieltä siitä, onko vähennys ollut suuri vai vähäinen. Mutta ainakaan muutos ei edennyt pienkuntakomitean ja valtioneuvoston tuolloin kaavailemassa aikataulussa ja laajuudessa.

---

31. Niemivuo 1983, s. 593.



Varmasti maamme kuntarakenne vaatii edelleen muuttuneen ajan ja toimintaperiaatteiden mukaista tarkistamista. Peruseriaatteena sen muuttamisessa on kuitenkin pidettävä paikallisen väestön itsehallinnon kunnioittamista ja sen tahdon sivuuttamista vain huomattavan haitan poistamisen tarkoituksessa. Kuntajakolain edellyttämän kunnan tai kuntien tahdon vastaista pakkoliitosta koskevan erillisen lain säätäminen on niin raskas keino, että siihen tuskin kovin vähäisin perustein on edes halua ryhtyä. Kuntajakolaissa on asia jätetty kunnan valtuuston päätösvallan ohella kunnan asukkaiden käsiin. Pakkoliitos voidaan nimittäin toteuttaa valtuuston vastustuksesta huolimatta, mikäli liitosesitys on saanut kunnallisessa kansanäänestyksessä enemmistön taakseen kaikissa kunnissa (4.2 §). Kunnan asukkailla on siten viimekätinen vastuu kuntayhteisönsä olemassaolosta.<sup>32</sup>

Kunta- ja palvelurakennemuutos on käynnistänyt keskustelun kunnissa siitä, kykenevätkö ne selviytymään tulevien vuosien haasteista itsenäisinä vai edellyttääkö tulevaisuus yhdistymistä suuremman kuntakoon tavoitteen saavuttamiseksi. Näin harkinta ja sen perusteella tehtävät kunnan olemassaoloa koskevat ratkaisut ovat – ainakin osaksi – kuntien ja niiden asukkaiden päätösten varassa, aivan kuten itsehallintoperiaatteen voi katsoa edellyttävänkin.

### Sipoon kunnan alueliitos konkreettisena kunnan aluesuojan testinä

KHO antoi tammikuussa 2008 kunnan aluesuojan kannalta merkittävän ennakkopäätöksen (2008:1). Tosin sen ennakkopäätösluonne on KHO:n itsensäkin taholla kiistetty, mutta sellaisena sitä kuitenkin on pidettävä. Tätä osoittaa jo päätöksen sijoittaminen vuosikirjaratkaisuksi. Päätös on luonnollisesti lopullinen, mutta sen perusteista itsehallinnon periaatteellisen suojan näkökulmasta on syytä jatkaa keskustelua. Sitä ennen kuitenkin on syytä lyhyesti kuvata tapauksen kulku.

32. Mielenkiintoista on, että kansanäänestys voidaan toteuttaa myös valtuuston tahdosta riippumatta. Kuntajakolain 8.4 §:n mukaisesti ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen järjestettäväksi selvittäjän ehdotuksen perusteella.

Valtioneuvosto teki 28.6.2007 päätöksen, jonka mukaan Sipoon kunnan ja Vantaan kaupungin alueita siirretään Helsingin kaupunkiin sisäasiainministeriön asettaman kuntajakoselvittäjän ehdotuksen mukaan. Sipoon kunta jätti 3.8.2007 valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle valtioneuvoston alueliitospäätöksestä.

Sisäasiainministeriön Korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassa, 7.9.2007 päivätyssä lausunnossa valituksiin, jotka oli tehty valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä, valituksen perusteet kiistettiin. Sipoon tapaus ja sen johdosta laaditut valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön asiakirjat ovat monessa suhteessa periaatteellisesti mielenkiintoisia. Yksi huomion kohde on siinä, että sisäasiainministeriölle kuului kuntalain 8 §:n mukaisesti kunnallisen itsehallintoperiaatteen huomioonottamisen seurantatehtävä.

Kuten myös sisäasiainministeriön antamasta lausunnosta ilmeni, voitiin esillä oleva kuntajaon muutos tehdä vain erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Sisäasiainministeriön lausunnossa tuotiin aivan oikein esille myös se seikka, että hallinnon oikeusperiaatteilla – erityisesti suhteellisuusperiaatteella – on merkitystä kuntajakoa koskevassa päätöksenteossa. Kolmanneksi lausunnossa viitattiin siihen, että valtioneuvoston päätöksen perusteluissa ei ole käsitelty perustuslain 121 §:ssä säädettyä kunnallista itsehallintoa, koska kuntajaotus ei ole perustuslaissa suojattu. Tällainen tulkinta on varsin yksioikoinen ja siihen on syytä palata tuonnempana. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan noudattamisen osalta sisäasiainministeriön lausunnossa todetaan muun ohella, että ”/p/eruskirja on kirjoitettu varsin yleiseen muotoon, eikä sitä useinkaan voi suoraan soveltaa yksittäisiin päätöksiin. Peruskirja on valituskirjelmässä todettujen kohtien osalta lähinnä normi, joka tulee ottaa huomioon kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa.”

Keskeinen kysymys on, oliko kunnan alueen siirtämiselle esillä olevassa tapauksessa olemassa kuntajakolain 5.2 §:ssä tarkoitettuja erityisen painavia edellytyksiä. Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan näin olisi:

”Tärkeä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien sekä kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden turvaamiseen liittyvä yleinen etu vaatii Helsingin, pääkaupunkiseudun ja koko Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen ja toimintaedellytysten kehittämistä. Helsingin kaupunki on maan ainoan kansainvälisesti merkittävän metropolialueen keskus, jonka tasapainoisen kehityksen turvaaminen on koko maan edun mukaista.”

Tätä mielipidettä ja tarvetta – pääkaupunkiseudun kilpailukyvyn vahvistamista – tuskin kukaan vastustaa. Kysymys on siitä, miten jonkin toisen kunnan alueen liittämällä toiseen kuntaan asiaa ja tavoitetta edesautetaan.

Aivan kuten Sipoon kunnan valituksessa todettiin, puuttuu valtioneuvoston päätösten perusteluiden ja sen väitettyjen vaikutusten väliltä konkreettisesti osoitettu kausaliteettiyhteys. Asukkaiden, elinkeinojen ja kunnallisolojen kehitystä ja vaikutusta ei ole osoitettu objektiivisesti hyväksytyillä mittareilla ja argumenteilla. Tämän ministeriö myönsi toteamalla, että ”pätösten perusteluiden yleisyyden taso on ollut tietoinen ratkaisu”. Jos niitä varsinaiseen valtioneuvoston päätökseen ei tietoisesti ole haluttu ottaa, valituksesta annettuun lausuntoon sellaisia viimeistään olisi ollut syytä tuoda, kun kyse on yksittäisen kunnan itsehallintoon erittäin voimakkaasti vaikuttavasta päätöksestä.

Pääkaupunkiseudun – aivan kuten minkä tahansa muunkin kaupunkiseudun – kehittäminen on mahdollista kuntarajoista riippumatta, jos valmiudet yhteistoiminnalliseen toimintatapaan eri osapuolilla ovat tai saadaan luotua. Maailmassa on monia suurkaupunkialueita, jotka hallinnollisesti muodostuvat eri kunnista, mutta kykenevät silti toimimaan myös yhteisen alueen puitteissa. Suomen lainsäädäntö tarjoaa vastaavaan riittävät oikeudelliset keinot. Ennen muuta vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamat keinot kuntien väliseen yhteistyöhän alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisessa ovat poistaneet kunnan rajasta aiheutuneita esteitä. Merkitystä on myös sillä seikalla, että Sipoon kunta oli valtuustonsa päätöksellä sitoutunut tällaiseen yhteistoiminnalliseen alueiden käytöstä päättämiseen, kuten sisäasiainministeriön lausunnossakin todetaan. Sen mukaan ”Sipoon kunta viittaa edellä kohdassa 2 mainittuun kunnan yleiskaavan valmis-

telutyöhön ja toteaa, että kaikki toivottu yhteiskuntakehitys voidaan ja tullaan saavuttamaan ja alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tullaan parantamaan Sipoon kunnan toimesta ja täysin riippumatta kuntajaon muutoksesta.”

Tästä seuraa kysymys suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta. Jos haluttu yhdyskuntakehitys voidaan saavuttaa olemassa olevaa kunnallista jaotusta kunnioittamalla, ei siis periaatteen mukaan tulisi ryhtyä voimakkaammin kunnalliseen itsehallintoon vaikuttaviin toimenpiteisiin. Sisäasiainministeriön lausunnossa katsotaan, että ”suhteellisuusperiaate on päätöksessä otettu huomioon siten, että Helsinkiin on siirretty alueita vain sen verran, kun kuntajaon muutoksen taustalla olevat maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyvät toimenpiteet edellyttävät.”

Käytettävissä olevien faktojen valossa asiassa on mahdollista päätyä täysin vastakkaiseen käsitykseen. Valtioneuvoston päätöksen seurauksena nimittäin Sipoon kunnan asukasmäärä pienenee runsaalla 2 000 asukkaalla eli 10,6 prosentilla Sipoon kunnan asukasmäärästä (siis runsaasti yli 5 prosentilla kunnan asukasmäärästä; ks. jäljempänä) ja siirretyn alueen maapinta-ala on 26,557 km<sup>2</sup> eli 7,3 prosenttia Sipoon kunnan maapinta-alasta. Sipoon kunnan verotulojen menetys olisi arvion mukaan 13,5 prosenttia.

Kuntajakolain 5 §:ssä asetetut prosenttiluvut on säädetty kunnan toimintaedellytysten turvaamisen tarkoituksessa. Nyt esillä olevassa tapauksessa asukasmäärää koskeva raja-arvo ylittyy kaksinkertaisesti ja pinta-alaakin koskeva raja-arvo on likellä laissa säädettyä. On siis selvää, että lainsäätäjän määräys kunnan toiminnalle alueliitoksesta aiheutuvasta elinkelpoisuuden vaarantumisesta koskee tapausta.

Päätöksenteossa enempiä kuin sisäasiainministeriön lausunnossa ei ollut mitenkään osoitettu, että liitos on välttämätön asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi ja että siihen ei ole mahdollista päästä nykyistä kuntajaotusta ja Sipoon kunnan itsehallintoon kuuluvaa oman alueen suunnittelu- ja käyttövaltaa huomioon ottamalla. Suhteellisuusperiaatteen merkitystä ja vaikuttavuutta ei ole päätöksenteossa toisin sanoen arvioitu lainkaan.<sup>33</sup>

---

33. Tähän seikkaan on myös Kaarlo Tuori kiinnittänyt huomiota, ks. Tuori 2008.

Liitospäätöksen ja valituksesta annetun selityksen perusteluissa on liki täydellisesti kiinnitetty huomiota asian arvioimiseen vain Helsingin kaupungin kannalta. Valmistelun ja päätöksenteon voi siis hyvällä perusteella katsoa täyttävän heikosti objektiivisuuden vaatimuksen. Euroopan neuvosto on jäsenvaltioille osoittamassaan kuntarajojen reformeja koskevassa suosituksessaan (Recommendation Rec (2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities) pitänyt ehdottomana edellytyksenä niin asiaa koskevalle valmistelulle kuin päätöksenteolle riittävää institutionaalista dialogia, jonka tulee täyttää muun ohella julkisuuden, edustavuuden ja demokratian reunaehdot. Tälle vaatimukselle ei enempää Helsingin kaupungin kuin valtioneuvostonkaan toteuttamassa äärimmäisen pikaisessa valmistelussa osoitettu asianmukaista huomiota.

Helsingin kaupungilla, pääkaupungin asemastaan huolimatta, ei kuitenkaan kunnallislainsäädäntömme mukaisesti ole oikeudellisesti ylempää asemaa kuin millään muullakaan kunnalla. Tältä osin lainsäädäntöä on viime vuosikymmeninä muutettu sekä kuntien oikeudellisen aseman että tehtävien osalta samankaltaisen yhtenäiskunnan periaatteen mukaiseksi. Kuntien yhdenvertainen kohtelu on jo hallinnon oikeusperiaatteista lähtevä vaatimus. Tämä olisi edellyttänyt objektiivisempaa asian erittelyä myös Sipoon kunnan näkökulmasta. Kysymys ohitetaan pelkällä vähättelevällä maininnalla myös sisäasiainministeriön vastineessa: ”On selvää, että siirrettäessä alueita kunnasta toiseen siirrolla on alueita luovuttavan kunnan näkökulmasta myös kielteisiä vaikutuksia tai alueita luovuttamaan joutuva kunta näin ainakin kokee.”

Viimeiseksi, ja ehdottomasti painavimmaksi tarkastelun kohteeksi on otettava valtioneuvoston päätöksen suhde kunnalliseen itsehallintoon. Kunnan asukkaiden ja kuntien (siis molempien osapuolten) oikeus itsehallintoon on niin kansainvälisoikeudellisesti (Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan, SopS 66/1991) kuin kansallisen perustuslain (121 §) kautta tunnustettu. Kuntajaosta päättäminen – ja niin muodoin myös kuntajakolain säännökset – ovat alisteisia itsehallintoperiaatteelle. Tämä on aivan olennainen seikka arvioitaessa kuntajakopäätöstä kuntajakolain yksittäisten säännösten valossa.

Kunnallisen itsehallinnon keskeisin periaate on yhteisön – kunnan – asukkaiden oikeus omavastuiseen paikalliseen asioiden hoitoon kuntarajoin rajatulla alueellaan (paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artikla). Peruskirjan noudattamisessa ei eurooppalaisen käsityksen mukaan ole kyse pelkästään muodollisesta artiklojen kirjaimellisesta minimitasen ylittämisestä (jollaisen kuvan sisäasiainministeriön lausunto antaa), vaan periaatteellisesta ja tavoitteellisesta itsehallinto-oikeuden toteuttamisesta. Allekirjoittaessaan peruskirjan Euroopan neuvoston jäsenvaltiot – myös Suomi – ovat sitoutuneet tunnustamaan kunnallisen itsehallinnon periaatteen. Suomikin on tähän peruskirjan johdanto-osassa ilmaistuun suojaamis- ja edistämistehtävään (siis aktiiviseen toimintaan paikallisen väestön ja heidän kuntayhteisöjensä asemaan vaikuttamiseen) peruskirjan ratifioinnin kautta sitoutunut.

Tätä peruskirjan sisältöä ja henkeä Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustava kongressi myös seuraa. Aivan samoin myös kansallista lainsäädäntöä – perustuslakia – tulee tämän päivän käsityksen mukaisesti tulkita ja noudattaa perusoikeusmyönteisen tulkinnan suuntaan. Kunnan asukkaiden oikeus itsehallintoon on keskeinen kansanvaltaisen valtion perusoikeus. Tätä on myös eduskunnan perustuslakivaliokunta korostanut eri yhteyksissä. Hallinnon on toisin sanoen toiminnassaan otettava huomioon perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon toteutuminen. Erityisesti tämä koskee alueen asukkaiden mielipiteiden huomioonottamisen vaatimusta. Sipoon kunnan 25.2.2007 järjestämässä kansanäänestyksessä peräti 93,2 prosenttia äänestäneistä vastusti kunnan alueen liittämistä. Tulosta voi pitää kuntalaismielipiteen kannalta kattavana, sillä äänestysaktiivisuus oli suomalaisittain korkea, 65,6 %.

Kuntalaiskäsityksen merkitystä korostetaan myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artiklassa. Kun Suomen viimeaikaisilla hallituksilla on hallitusohjelmissaan ja ”hankesalkuissaan” ollut kansanvallan vahvistamista koskevat tavoitteet ja toimet, on ristiriitaista jättää kunnallisessa kansanäänestyksessä annettu liki yksimielinen mielipide valtioneuvoston – siis hallintoa edustavan organin – taholla vaille merkitystä.

Oikeusjärjestyksen yksi tehtävä on vakiintuneiden oikeusolojen turvan takaaminen. On siksi myös korostettava sitä, että itsehallintoon kuuluu vakiintuneiden elinolosuhteiden suojaamisen vaatimus, mikä yhtäältä merkitsee historiallisen ja toimivan kuntayhteisön elämän suojaamisen vaatimusta. Siihen puuttuminen ja sen yksipuolinen järkyttäminen vaatii – kuten kuntajakolakikin edellyttää – erityisen vankat perusteet.

KHO katsoi päätöksessään, että kuntajaon muutos täytti kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1–4 kohdissa säädettyt yleiset oikeudelliset edellytykset kuntajaon muutokselle. Perustelut olivat seuraavat:

”Sipoon kunnan vastustuksen vuoksi kuntajaon muutos voitiin kuntajakolain 5 §:n 2 momentin mukaan jo tästä syystä tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta ratkaistaessa oli tältä osin otettava huomioon, että kysymyksessä oli erityinen Helsingin seutuun kuuluva alue, jolla tarkoitetaan pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien muodostamaa aluetta. Se oli maan muista kunnallisista jaotuksista poikkeava alue. Tämä ilmeni muun ohella siitä, että valtioneuvoston vuonna 2000 maankäyttö- ja rakennuslain nojalla antamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa Helsingin seutu oli asetettu muuhun maahan verrattuna erityiseen asemaan. Kun otettiin huomioon liitosalueen sijainti ja sen merkitys Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liitoksen tuomat edellytykset parantaa Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti, kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täyttyivät kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla myös erityisen painavina. Valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen.”

Perusteluista on näin suoraan luettavissa kaksi seikkaa: Helsingin pääkaupunkiaseman erityisluonne ja tulevan kehityksen ennakointi alueliitoksen avulla. Kuten edellä on tarkasteltu, eivät kumpikaan ole kovin hyvin perusteltavissa oikeudellisesti. KHO:n toteuttama asian oikeudellinen arviointi nojaa pelkästään Helsingin kaupungin kehitystarpeiden arvotukselle, ei aluetta luovuttavan kunnan itsehallinnon arviointiin. Vielä erikoisempaa on se, että hallinnollinen

päätös – valtioneuvoston valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet – on tässä oikeudellisesti merkittävässä arvioinnissa nostettu ratkaisevaan asemaan.

KHO:n antamaa ratkaisua ”oikeana” pitävät voivat tietysti vedota kuntajakolain suhteellisen tulkinnallisiin määräyksiin. Yksiselitteisen perusteltuna ratkaisua ei kuitenkaan voi pitää. Keskustelu siitä on käynnistynyt yllättävän pian ja varmasti jatkuu. Kyseinen konkreettinen ratkaisu on lopullinen, mutta kysymystä kunnan oikeudesta omaan alueeseensa on syytä tarkastella ennen vuotta 2009. Tuolloin nimittäin on tarkoitus antaa kuntajakolain muutosehdotus.

Kuntaliitosratkaisujen suuri yhteiskunnallinen merkitys yhtäältä ja asiaa koskeva väljä sääntely toisaalta tuovat viranomaisille ja tuomioistuimille korostetun perusteluvollisuuden. Kannanottojen tulee luonnollisesti olla rationaalisia ja oikeudenmukaisia. Mutta niiden on lisäksi oltava sellaisia, että oikeusyhteisöjen lisäksi myös kansalaiset hyväksyvät ne. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että ratkaisun tulee perustua yleisesti hyväksyttyihin arvoihin ja arvostuksiin.<sup>34</sup> Päätösten arviointiin tulee selvemmin ja avoimemmin mukaan myös intuitiivisia ja jopa tunteisiin (tunne ”oikeasta”) liittyvää ainesta.<sup>35</sup> Tämä vaatimus on hyvä muistaa kuntien tehdessä liitospäätöksiä, samoin kuin lainsäätäjän vuonna 2009 säännellessä kysymystä kuntajakolain aiotun muutoksen nojalla.

### Kunnallisen itsehallintoperiaatteen huomioonottaminen valtion keskushallinnossa

Edellä oleva konkreettinen kunnan toimintaan keskeisellä tavalla vaikuttava ratkaisu on hyvä heräte tarkastella kunnallisen itsehallintoperiaatteen huomioonottamista valtion keskushallinnon taholla. Esimerkki ei suinkaan ole välttämättä ainoa, mutta tuoreena tapauksena sen tarkastelu puoltaa paikkaansa.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti sisäasiainministeriön kuntaosasto tehtävineen on siirretty vuoden

34. Niemivuo 1983, s. 608.

35. Husa 2004, s. 243.



2008 alussa valtiovarainministeriöön. Tästä on seurannut tarve tehdä kuntalain 8 §:ään tarvittava muutos siten, että sisäasiainministeriön asemesta valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 129/2007 vp) kyseinen kohta on varsin ohuesti perusteltu. Tämä selittyy osaltaan sillä, että poliittinen päätös asiasta on tehty jo hallitusohjelman hyväksymisen yhteydessä. Kun siirto kuitenkin nyt on ulotettu yhtä hallitusohjelmaa ja -kautta pysyvämmäksi, on asian periaatteelliset ulottuvuudet syytä kartoittaa.

Ajatus kunnallishallintoa ja -taloutta koskevien asioiden siirtämisestä valtiovarainministeriöön ei suinkaan ole uusi ja vasta tämän hallituksen syntyminen yhteydessä esille tullut.<sup>36</sup> Siirron vaikutusten testaaminen ja arvioiminen kuluvan hallituskauden ajan on varmasti paikallaan. Perusteina mainitaan lyhyesti julkisen hallinnon kehittämistehtävien kokoaminen yhteen ministeriöön. Periaatteessa tämä voi olla tarkoituksenmukaista, mutta hyödyt voivat olla rajallisia ja vain tiettyjä periaatteellisuonteisempia ja koko julkista hallintoa koskevia asioita. Kunnallishallinnon uudistaminen nimittäin tapahtuu itsehallintoperiaatteen mukaisesti kunnallishallinnon omassa piirissä, omavastuista ja merkittävässä määrin kuntien etujärjestön, Suomen Kuntaliiton tukemana, eikä niinkään ministeriövetoisesti. Ero valtionhallinnon oman organisaation ja kunnallisen itsehallinnon toimintajärjestelmän uudistamisprosessissa ja tavoissa on siis merkittävä, eikä sellaisenaan puolla erityisesti siirtoa.

Sisäasiainministeriölle vuodesta 1995 säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa, on ollut ongelmallinen eikä varmasti kuntatahoa tuloksiltaan riittävän tyydyttävästi toteutunut. Voiko valtiovarainministeriö onnistua tässä sisäasiainministeriötä paremmin, ei ole etukäteen arvioitavissa. Perusongelma – jokaisen ministeriön sektorikohtaiset näkemykset ja valmisteluvalta kuntia koskevaa lainsäädäntöä annettaessa – nimittäin säilyy muuttumattomana.

---

36. Ks. esim. Kuntien itsehallintokomitean mietintö 1983:3, s. 110–112; komitea tosin esitti sisäasiainministeriön aseman vahvistamista ”kunnallisministeriönä”.

Sanotusta ongelmasta huolimatta sisäasiainministeriö on kuitenkin ollut luonteeltaan ”kuntaministeriö” ja sen asema tällaisena on suhteellisen vakiintunut. Kuten ministeriön aiempi kansliapäällikkö Arno Hannus<sup>37</sup> on kirjoittanut:

”Periaatteessa merkittävä on virkkeen jälkiosa, jonka mukaan ministeriön on seurattava sitä, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Näin ministeriö on asemansa kyllä käsittänyt tähänkin saakka. Se on kokenut olevansa kuntien etujen valvoja valtion keskushallinnossa ja pyrkinyt mahdollisuuksien mukaan kuntien itsehallinnon turvaamiseen ja vahvistamiseen nimenomaan lainsäädäntöä siinä tarkoituksessa kehittämällä. Ministeriön asema ”kunnallisministeriönä” valtioneuvostossa on tässä kohden viime aikoina vahvistunut.”

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen ja voimassa olevaan perustuslain 2 lukuun sisältyvien perusoikeuksien toteuttamiseksi on kuntien velvollisuuksia koskevaa lainsäädäntöä ja muuta norminantoa lisätty merkittävässä määrin. Kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta tämä kehitys on luonnollisesti ollut perusteltua, mutta kääntöpuolena siitä on seurannut kuntien lakisääteisten velvoitteiden määrän laajeneminen ja kustannusrasitteiden kasvu. Se on merkinnyt kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvan tarkoituksenmukaisuusarviointivallan olennaista kaventumista. Samalla on myös yleistöimialaan kuuluvan tehtäväkentän (vapaaehtoiset tehtävät) reaalinen ala supistunut. Kuntien yleistöimivalta on kuitenkin olennainen osa kunnallista itsehallintoa. Vaikka yksittäiset lait ja muu norminanto ovat olleetkin perustuslain 121 §:n itsehallintosäännöksen tulkintasisällön kanssa yhteensopivia, on tästä normistosta kokonaisuutena tarkasteltuna muodostunut sellainen tekijä, joka on ristiriidassa kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan oikeuden ja kelpoisuuden säännellä ja hoitaa huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan suhteen (sitte kuin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklassa asia määritellään). Kyseinen kuntia velvoittava yksityiskohtainen sääntely on esimerkiksi Ruotsia koskevassa Euroopan neuvoston maa-arvioin-

37. Yhdessä Pekka Hallbergin kanssa, Kuntalaki, 2000 s. 136. Ks. myös Nummela-Ryynänen 1993, s. 37.

nissa todettu yhteensopimattomaksi kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan riittävän liikkuma-alan kanssa (Recommendation 163, 2005).

Tähän ongelmaan – kuntien tehtävistä ja velvoitteista yksityiskohtaisesti sääntelevän normiston määrän kasvuun – ei siis kuntalain 8 §:n mukainen sisäasiainministeriön toiminta näytä kyenneen ratkaisevasti vaikuttamaan. Kun kuntalain muutossäännös ei tuo asiassa lisää toimivaltuuksia ja merkitsi ainoastaan ministeriön muuttumista, ei olennaista muutosta asian tilaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta liene odotettavissa.

Samassa yhteydessä ehdotettiin kuntalakiin otettaviksi valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä koskevat säännökset niin sanotun peruspalveluohjelmamenettelyn muodossa. Peruspalveluohjelmamenettelyä koskevat säännökset ovat täysin uusia ja ne sisällytettiin kuntalakiin (8a §, 1375/2007). Mitkä ovat tällaisen sääntelyn tarpeellisuus ja menettelyn vaikuttavuusmahdollisuudet kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta?

Peruspalveluohjelmamenettelyn tarkoituksena hallituksen esityksen mukaan on ohjata ministeriöitä ja Suomen Kuntaliittoa ”hakemaan yhteistä näkemystä kehittämistavoitteista ja keinoista”. Edelleen todetaan, että peruspalveluohjelma olisi ”työväline, jonka avulla olisi helpompaa hallita kunnan järjestämien palvelujen ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa.”. Tavoite toisin sanoen olisi saada eri ministeriöt ja kuntaosapuoli sitoutumaan aiempaa paremmin yhteisesti sovittaviin linjauksiin lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien valmistelussa. Tällainen tavoite on tärkeä, koska ongelmana on ollut eri osapuolten erilainen näkemys kuntien velvoitteiden ja tehtävien sisällöstä ja niiden kasvattamisesta. Voi kuitenkin kysyä, sitouttaako kuntalakiin otettava sääntely osapuolia yhtään aiempaa paremmin pääsemään yhteiseen näkemykseen (vrt. kuntalain 8 §:n heikko vaikuttavuus). Tämänkaltaista on epäiltävissä jo hallituksen esityksessä siteeratusta opetusministeriön lakiesityksestä antamasta lausunnosta, jossa on katsottu, ”ettei peruspalvelubudjettitarkastelusta tulisi säätää lainkaan kuntalaissa” (HE 129/2007 vp, s. 11).

Sääntely perustuu siihen, että yhteinen näkemys kehittämistavoitteista ja keinoista löytyy. Sellainen on varmasti helppo saavuttaa,

jos tyydytään senkaltaisiin yleisiin ja ympäröiväisiin lausekkeisiin, joita uuteen peruspalveluohjelmaan sisältyy runsaasti olennaisissa kysymyksissä. Tällainen esimerkki on sosiaali- ja terveydenhuollon alalta: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä on tarpeen kehittää ja modernisoida vastaamaan muuttuneita tilanteita. Erityisen tärkeää on kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon yhdistäminen laiksi terveydenhuollosta. Myös päivähoitolainsäädännön kokonaisuudistus on tarpeen.” Mutta miten menetellään, jos näin ei kuitenkaan käy – mikä on usein todennäköisempää – jää avoimeksi. Kysymys on olennainen rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta.

Aivan ilmeisesti peruspalveluohjelmamenettelyn keskeisimmän osan muodostaa valtion ja kuntaosapuolen yhteisen näkemyksen etsiminen taloudellisista mahdollisuuksista. Sen sijaan kuntia koskevan lainsäädännön linjausten tekeminen jäänee suhteellisen yleiselle tasolle. Tämä johtuu osaltaan varmasti yhteisen näkemyksen löytämisen vaikeudesta samoin kuin ministeriökohtaisten suunnitelmien ja ohjelmien laidinnasta, joissa mennään yksityiskohtaisempaan tarkasteluun. Välttämättä ei olisi toivottavaakaan, että peruspalveluohjelmamenettelyn kaltaisessa prosessissa tehtäisiin merkittäviä ja yksityiskohtiin ulottuvia yhteiskuntapolittisia ratkaisuja. Tämä olisi kielteistä julkisen keskustelun aikaansaamisen, riittävän laajapohjaisen valmistelun ja tarpeellisen valmistelun avoimuuden kannalta.

Kuntalain asemesta, tai sen ohella, peruspalveluohjelmamenettelyä (tai yleisemmin valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä) koskeva sääntely tulisi ottaa perustuslain tasolle. Samalla tulisi säätää siitä, miten menetellään ristikkäisten näkemysten tilanteessa: jos säädetään uusia menoja kunnille aiheuttavaa velvoitetta, päätetään myös, miten kustannukset katetaan. Kansainvälisiä esikuvia menettelysäännökselle löytyisi muun muassa Itävallan liittotasavallan perustuslaista (konsultaatiomenettely) ja Saksan osavaltioiden perustuslaista: jos kustannusten kattamisesta ei päästä yksimielisyyteen, on velvoitteen antajatahon (valtion) katettava ne.<sup>38</sup>

---

38. Mielenkiintoista on, että Euroopan kuntien ja alueiden neuvoston (CEMR) tuoreessa julkaisussa (Consultation procedures within European states, 2007, s. 234) Suomen neuvottelumenettely luetaan laadultaan korkeimpaan luokkaan (Consultation highly satisfactory) yhdessä Itävallan, Norjan, Latvian ja Liettuan kanssa.

Peruspalveluohjelmaa koskevassa säännöksessä ei nimenomaisesti mainita rahoitusperiaatteen toteuttamista, jota kuitenkin ohjelmassa pyritäisiin käytännössä arvioimaan. Hallituksen esityksessä katsotaan, että rahoitusperiaatetta ei ole määritelty lainsäädännössä ja sen määrittäminen säännöksessä edellyttäisi sen tarkkaa määrittelyä.

Perustelu on varsin ontuva ja näennäisperustelu. Tällä perusteella erityisesti valtiovarainministeriö on jo vuosikymmenten ajan vastustanut periaatteen tarkempaa sääntelyä (esim. valtiovarainministeriön 6.10.1992 päivätty lausunto oikeusministeriölle: Lausunto ehdotuksesta esitykseksi HM 51 §:n muuttamisesta). Lainsäädännössä operoidaan monilla muillakin käsitteillä, joiden tarkka määrittely on puutteellinen (kuten vaikka kuntien itsehallinto, ehdotuksen 8 §:ssä käytetty). Rahoitusperiaatetta voi pitää varsin vakiintuneena terminä. Se esiintyy esimerkiksi lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja sen voi siten katsoa kuuluvan perustuslainmukaiseen järjestelmäämme. Tästä vallitsevan tietynlaisen epävarmuuden poistamiseksi sääntely kuntalaissa ja ennen muuta perustuslain itsehallintosäännöksessä on perusteltua.

Suomi on velvoittautunut periaatteen noudattamiseen hyväksyessään Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991). Sen 9 artiklan 2. kappaleen mukaisesti kuntien taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. Periaatteen noudattamiseen on valtio sitoutunut muun muassa perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa (HE 309/1993, s. 26): ”Ehdotus lähtee siitä, että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.” Eduskunnan perustuslakivaliokunta toisti asiasta antamassaan mietinnössä tämän periaatteen (PeVM 25/1994 vp, s. 3). Periaatteeseen on myös myöhemmin vedottu (esim. PeVL 18/2001 vp). Rahoitusperiaate esiintyy terminä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20/2004 vp.

Periaatteella ei kuitenkaan ole ollut sitä vaikuttavuutta, joka sille perustuslaillisena edellytyksenä kuuluisi. Hallituksen esityksessä (HE 129/2007 vp) asiaa perustellaan toteamalla, että peruspalveluohjelman mukaisessa valtion ja kuntien välisessä neuvottelu- ja yhteistyömenettelyssä ei voida ”valtiosääntöoikeudellisista syistä tehdä valtiota ja kuntia oikeudellisesti sitovia sopimuksia” (s. 13). Eikö kyseinen toteamus – sinänsä oikea – vie perustan koko menettelyltä? Ainakin voidaan kysyä, mitä se (peruspalveluohjelmamenettelyn lakisääteistäminen) nykytilanteeseen verrattuna muuttaa. Voidaan tietysti katsoa, että peruspalveluohjelman kytkeminen osaksi valtion kehysmenettelyä, yhdessä Suomen Kuntaliiton vahvan tosiasiallisen vaikutusvallan kanssa on riittävää kunnallisen itsehallinnon mukaiseen lopputulokseen pääsemiseksi. Arvioimatta enempää Suomen Kuntaliiton toteuttaman edunvalvonnan kattavuutta kuntien erilaisten intressien valvonnassa on kuitenkin tosiasia, että joka tapauksessa yksittäisten kuntien mahdollisuus vaikuttaa niitä koskevaan lainsäädäntöön ja rahoitusratkaisuihin on puutteellinen.<sup>39</sup> Tätä kuitenkin edellytetään paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (9 artiklan 6. kappale: Kuntia tulee kuulla soveliaalla tavalla siitä, kuinka uudet voimavarat jaetaan niille.). Ongelma on todettu aiemminkin, esimerkiksi sisäasiainministeriön kuntien itsehallintohankkeen raportin suositus tuo sen esille<sup>40</sup>:

”Valmisteltaessa lainsäädäntöä, jolla kuntia koskevia velvoitteita annetaan tai valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa muutetaan, tulee käytössä olevissa neuvottelujärjestelmissä varmistaa kuntien mahdollisuus vaikuttaa lainsäädäntöön.”

39. Keskustelua Kuntaliiton edunvalvonnan toimivuudesta ja kattavuudesta on käyty yllättävän vähän. Kuntien suurten keskinäisten erojen johdosta edunvalvonnan painopisteet ovat usein kompromisseja. Vakava syytös on kuitenkin edunvalvonnan yleistä lepsuutta koskeva: ”Kuntaliiton toiminnassa on ollut havaittavissa päällimmäisenä hallituksen politiikan tukeminen. Kuitenkin valtion toimien seurauksena kuntien toimintaedellytykset on vedetty äärimmilleen. Sopii kysyä: minne on kadonnut määrätietoinen edunvalvonta, julkilausumia ja lehdistötiedotteita tehokkaampi toimintatapa?” Puumalainen 2005, s. 39–40.

40. Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta, 2000, s. 159.

Peruspalveluohjelmamenettelyyn sisältyvien ongelmien (neuvotte-  
lujen puutteellinen avoimuus ja julkisuus, kuntia edustavan tahon  
legitimiteetti kaikkia kuntia koskevaan tosiasialliseen sopimiseen)  
johdosta on tarpeen seurata sitä, ettei peruspalveluohjelmamenettelyllä  
sivuuteta riittävän laaja-alaista kuntakentän kuulemista merkittävis-  
tä lainsäädäntö- ja rahoitushankkeista. Eurooppalainen lainsäädän-  
tö- ja hallintokehitys korostaa niiden tahojen riittävää myötävai-  
kuttamismahdollisuutta, joita annettava sääntely tulee koskemaan  
(myötävaikuttamisfederalismi). Tällaisten mekanismien kehittäminen  
suomalaiseen kuntia koskevaan lainsäädäntövalmisteluun olisi perus-  
palveluohjelmamenettelyn lisäksi välttämätön uudistushanke.

Ongelma sitovien sopimusten tekemisen suhteen voi ratketa aino-  
astaan ottamalla rahoitusperiaatetta koskevat säännökset perustuslain  
tasolle. Nyt annetut kuntalain säännökset ovat ainoastaan nykytilan  
kirjaamista lain tasolle, eivätkä poista hallituksen esityksessäkin mai-  
nittuja ongelmia.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmallisia ovat  
lakisääteiset kehittämisohjelmat. Jos niiden ja peruspalveluohjelman  
yhteensovittaminen halutaan – kuten perusteltua on – toteuttaa, tulee  
siitä säätää selkeästi. Säännös voisi olla seuraavansisältöinen:

Niiltä osin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehit-  
tämishjelma ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma  
koskevat kuntien tehtäviä ja voimavaroja, tulee niiden sisällön olla  
yhteensopiva peruspalveluohjelman kanssa.

Samassa yhteydessä kuntalain 10 §:n 2 momenttia ehdotettiin  
muutettavaksi siten, että ilmoitukset alle 2000 asukkaan kunnassa  
valtuuston valtuutettujen lukumäärästä tekemästä päätöksestä tulee  
tehdä sisäasiainministeriön asemesta oikeusministeriölle. Tätä pe-  
rusteltiin sillä, että ilmoitus on ollut tarpeellinen oikeusministeriölle  
kunnallisvaalien toimittamisen vuoksi. Perustelujen mukaan tiedolla  
ei olisi ollut merkitystä sisäasiainministeriölle.

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 192/1994  
vp, s. 80) käytettiin ilmaisua ”tulisi siitä tehdä ilmoitus sisäasiain-  
ministeriölle”. Säännöksen merkitys on toisin sanoen ollut lähinnä  
informatiivinen, sisäasiainministeriön kunnallishallintoa koskevaan

seurantatehtävään liittyvä. Varsinaisen vaalien teknisen suorituksen kanssa, jossa oikeusministeriöllä on aiemminkin ollut nykyisenkaltaisen tehtävä, säännöksellä ei ole ollut mitään yhteyttä.

Kuntajakolain 24 §:n mukaan ministeriö voi asianomaisten kuntien yhteisestä esityksestä määrätä, että valtuutettuja valitaan laajentuvassa tai uudessa kunnassa enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään. Kuntajakolain 2 §:n 2 momentin mukaan laissa ministeriölle tarkoitetaan kunta-asioita käsittelevää ministeriötä. Kun ehdotetun mukainen kuntalain muutos hyväksyttiin, olisi tullut samalla muuttaa myös edellä mainittu kuntajakolain säännös.

Sanotun vuoksi voi kyseenalaistaa nyt toteutetun muutoksen tarpeellisuuden. Kunnallista itsehallintoa koskevat asiat tulisi pitää yhden ministeriön vastuualueella.

Edellä mainituin perusteluin uusien kuntalain säännösten merkityksen voi ennustaa olevan kuntien ja valtion välisten suhteiden osalta kuitenkin vain olemassa olleen tilan kirjausta. Kovin merkittävien muutosten odottamiseen valtion ja kuntien välisten suhteiden ongelmien poistamiseksi ei ole siten perusteita. Peruspalveluohjelma on oikeudellisen sääntelyn valossa katsottuna rinnastettavissa vanhaan järjestelyasiakirjamenettelyyn, jonka tuotokset olivat niin sanottuja herrasmiessopimuksia: niitä noudatettiin tai jätettiin noudattamatta.

Peruskysymykset, kunnallisen itsehallinnon huomioonottaminen sääntelyssä ja rahoitusperiaatteen toteutuminen, jäävät eri osapuolten mahdollisen yhteisymmärryksen saavuttamisen varaan. Tilanne, jossa tätä ihanteellista ja useimmin epätodennäköistä asetelmaa ei saavuteta, jää vaille sääntelyä. Kysymykset ovat kuitenkin kunnallisen itsehallinnon kannalta niin tärkeät, että ne eivät voi jäädä sääntelemättä (kuten Euroopan neuvoston Ruotsia koskeva maa-arviointi osoitti). Sanottujen seikkojen sääntelemisessä oikea paikka olisi perustuslain itsehallintosäännöksen (121 §) täydennykseksi tehtävä lisäys.



## IX TUTKIMUKSELLINEN HAASTE

### Tutkimuksen tarve

Tutkimuksen edustaja ei voi välttyä aika ajoin nostamasta esiin kysymystä siitä, miten tieteellinen tutkimus on kohdannut kunnallisen itsehallinnon haasteet. Onko tutkimus pelkästään reagoinut, tai vain seuraillut kehitystä vai onko se kulkenut edellä? Onko tämän kysyminen tarpeetonta? Riittääkö toimintaohjeeksi pelkästään se, että ”kunkin tutkijan on tutkittava niitä ongelmia, jotka hän itse kokee tutkimisen arvoisiksi ja joiden merkitystä hän voi reaalisesti muillekin perustella”<sup>1</sup>?

Vielä hieman yli vuosikymmen sitten saatettiin katsoa, että käytännön hallinto on hallinto-oikeudellisen tutkimuksen suurkuluttaja.<sup>2</sup> Toisin sanoen tutkimuksella olisi ainakin jonkinasteinen edellä kulkijan merkitys.

Edellä esitetystä on jo varmasti välittynyt peruspessimistinen näkemys tutkimuksen – sen vähäisenkin – tämän hetkisestä vaikutavuudesta maamme hallinto- ja lainsäädäntöajatteluun kunnallisen itsehallinnon toiminnassa. Viisainta olisi siis luopua ajattelemasta tutkimusta minkäänlaisena toimintaa ohjaavana vaikuttajana. Mutta eikö silloin hylättäisi tieteellisen tutkimuksen perustehtävä? Ainakin tämä vaara ulottuisi kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvaan kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen ja sille asetettavaan vaatimukseen – sellaisena kuin tunnettu kunnallisoikeuden tutkija Hans Peters sen jo 1926 esitti: ”Olemassa olevan selvittäminen, tulevan tunnistaminen

1. Holopainen 1975, s. 49.

2. Oikeustieteellinen tutkimus Suomessa 1993, s. 112.

ja kehitysmahdollisuuksien osoittaminen, siinä ovat oikeustieteen tehtävät, joiden täyttämässä hallinto-oikeustieteen on myös käytännössä saavutettava sille kuuluva velvollisuutensa.”

Tästä lähtökohdasta voidaan tutkimukselle esittää useita tavoitteita. Ehkä suurin haaste kunnallisoikeudelliselle, ja yleisemminkin kunnallistieteelliselle, tutkimukselle on siinä, miten tutkijat kykenevät saattamaan poliittisen päätöksentekokoneiston ja valtioneuvoston tajuntaan kunnallisen itsehallinnon merkityksen perustuslaillisena valtiollisena ja historiallisena periaatteenamme. Tuskin on liian rohkeaa väittää, että meiltä puuttuu syvälinen tietämys, näkemys ja hyväksyntä kansalaisten itsehallintoon perustuvan kunnan asemasta, roolista ja oikeuksista. Jollain tapaa oireellinen oli perustuslain muutaman vuoden takainen uudistus, jossa kunnallista itsehallintoa ei edes otettu perustuslain alkuosassa ilmaistuihin valtiorakenneperiaatteisiin.

Meillä ei ole sellaista itsehallintoperiaatteen tutkiskelua, kehittelyä ja keskustelua, kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa<sup>3</sup>. Tietämyksen puute heijastuu ratkaisevalla tavalla kansalaisten arkipäivään, esimerkiksi se, mitä rahoitusperiaatteen noudattamatta jättämisestä seuraa. Itsehallintoperiaatteen katsotaan olevan jotain, joka on otettavissa huomioon, jos se ei satu olemaan kulloistenkin valta- ja lainsäädäntöpoliittisten hankkeiden tiellä (mitä esimerkiksi vuonna 2005 vireille saatetun kunta- ja palvelurakennehankkeen yhteydessä valtion taholta käytetyt puheenvuorot itsehallinnon perustuslainsuojan merkityksen väheksynnästä ovat osoittaneet). Lainsäätäjän ja valtionhallinnon lisäksi kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteiden tulkinnallinen supistuminen on aivan ilmeistä ylimpien lainvalvojien ratkaisujen tuloksena. Kunnallisen itsehallinnon erityispiirteet ja selkeätkin perusperiaatteet näyttävät usein jäävän perusoikeustulkintojen suhteen alakynteen.<sup>4</sup> Jos – kuten Jaakko Husa on katsonut – oikeusasiamiehen

3. Esim. Wetterberg 2004, Torngren 2004 s. 39–61 ja Knemeyer 2000 s. 876–882.

4. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 29.12.2004 antama päätös (1183/4/03), joka koski kuntalaisuuden huomioon ottamista asukasvalinnassa. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei hakijan kuntalaisuutta voida pitää hyväksyttävänä kriteerinä asukasvalinnassa. Kannanotto on alitis kritiikille, sillä kunnan perusominaisuus on sen alueyhteisöluonne. Kunnan ensisijainen tehtävä on tarjota palvelut omille asukkaalleen. Periaate nousee kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteesta, jota ei alemmanasteisilla asukasvalintoja koskevilla säännöksillä voida sivuuttaa. Periaate ilmenee suoraan myös paikalli-

laillisuusvalvonnan toimenpidekynnys on alentunut<sup>5</sup>, voi kysyä, onko tästä ollut seurauksena myös kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan tarkoituksenmukaisuushankinnan rajojen supistuminen?

Perusoikeusajattelun ja sitä koskevan tulkintakehityksen tietynlaisen yksipuolisuuden kohtuullistamisen ohella keskeinen tutkimushaaste on tehokkuuden ja demokratian yhteensovittamisessa: miten aikaansaadaan tehokas, taloudellisin perustein ajatteleva hallinto ja samalla myös sellainen kansalaislähtöinen hallinto, jossa aktivoidaan kansalaista toimimaan yhteishyvään pyrkivän hallinnon osapuolena? Ehkä sellaisesta kompromissista haaveileminen on utopiaa eikä onnistu ilman perusteellista kuntakäsityksen muuttamista, eräänlaista ”kunnalliselämäntapamme keskieuropपालaistamista”. Siinä uusiutuneen kunnallisen itsehallinnon avulla kunnalliseen prosessiin pitäisi saada talousnäkökohtien ohella mukaan ihmisten henkiset ja aineelliset pyrkimykset ja tuntemukset koko laajuudessaan.<sup>6</sup> Kunnallishallinnon kehittäminen ”palveluyritys”-leimallisen mallin mukaisesta toiminnasta kansalaiskunnan suuntaan<sup>7</sup> ei Suomessa näytä saavan jalansijaa.

Monitasodemokratiassa (EU, valtio, alueet ja kunnat) tällä haasteella on monta syvälleikävää dilemmaa. Ensinnäkin jokaisen poliittisen organisaation tason tulee olla sisäisesti kansanvaltaisesti organisoitu, mutta samalla sillä on oltava toimintakyky myös ulospäin. Kuntaorganisaatioille asetetaan toisaalta vaatimus itsemääräämisestä, mutta niillä on oltava pääsy myös keskushallinnon päätöselimiin.<sup>8</sup> Tässä onnistuessaan kunnallisoikeus voisi muuttuvan valtio- ja hallintokäsityksen peilinä antaa tärkeän panoksensa suuriin aktivoivan valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisten suhteiden teemoihin.<sup>9</sup>

---

sen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 1. kappaleesta: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla - - - paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

5. Husa 2004, s. 216.

6. Näin Erkki Mennola jo 1990-luvun alussa, ks. Mennola 1993, s. 40–47. Ks. myös Mäenpää 2007, s. 231: ”Eurooppalainen ajattelu ja etenkin eurooppalainen itsehallinnon peruskirja korostavat aikaisempaa selvemmin kunnallisen itsehallinnon ja myös kuntien oman tehtäväpiirin merkitystä.”

7. Knemeyer 2000, s. 878–879.

8. Molander 2003, s. 158.

9. Schuppert: Staatswissenschaft 2003.

Kovin paljoo tässä etsinnässä ei kuitenkaan ole apua muiden maiden kokemuksista. Vertailevan tutkimuksen merkitystä ei kuitenkaan pidä vähätellä. Euroopan mailla on paljon oppimista toisiltaan ja tässä oppimistyössä Euroopan neuvostolla on aktiivinen rooli. Avoin liikkuvuus ja vuorovaikutus synnyttävät väistämättä uusia, kansallisia ratkaisuja hyödyttäviä ideoita. Mutta instituutioita ja sääntelyä koskevat reformit eivät välttämättä tuota samanlaisia positiivisia tai tarkoitettuja vaikutuksia kaikissa maissa.<sup>10</sup> On otettava soveltuvasti huomioon historiallinen traditio ja kansallisen poliittisen kulttuurin vaikutus. Tähän seikkaan kiinnitetään kovin vähän huomiota esimerkiksi väitöskirjoissa tai valtionhallinnon erilaisissa selvityksissä.<sup>11</sup> Tämä pitäisi muistaa myös vireille saatetun kunta- ja palvelurakennemuutoksen ratkaisuja tehtäessä (perusidean ja esikuvan ollessa varsin voimallisesti Tanskan toteuttamasta reformista lähtöisin).

Yhteistoiminnallinen hallinto- ja palvelutoiminta puolestaan ovat väistämättä lisääntymässä. Senkaltaisia suosituksia on myös Euroopan unioni antanut. Traditionaalinen hallinto- ja kunnallisoikeus pitävät kuitenkin mallina ja kohteenaan hierarkkisesti rakentunutta ja tällä tavoin toimivaa hallintoa. Tämän päivän todellisuus on kuitenkin jotain aivan muuta. Vastuurakenteiden kompleksisuudesta seuraava ongelma ja siitä johtuva vaara ”organisoidusta vastuuttomuudesta” on kohdattava uudella lähestymistavalla: keskeistä tulisi olla selkeiden vastuuperiaatteiden määräävyys yhteisvastuun korrelaattina. Ne voidaan taata ja niitä parantaa lähinnä vain selkeillä toimintojen eriyttämisillä ja kompetenssinrajoituksilla, esimerkiksi subsidiariteettiperiaatteen avulla.<sup>12</sup> Tässä tulee esiin juuri edellä mainitun vallanjakoperiaatteen vahvistamisen tarpeellisuus.

Public Private Partnership -muodossa tapahtuvan toiminnan ajan tasalla olevien oikeudellisten reunaehtoien aikaansaaminen on tästä syystä välttämätöntä. Tässä tehtävässä joudutaan lähtemään liikkeel-

---

10. Schmitter – Trechsel 2004, s. 89.

11. Tyypiesimerkki ongelmallisuudesta on Ison-Britannian käyttäminen vertailukohteena. Esimerkiksi Tore Modeen on todennut suoraan: ”Varsinaista Suomen ja Englannin paikallishallinnon vertailua ei kannattane tehdä, mikä ei tietenkään saisi estää suomalaisia syventymästä Englannin järjestelmään.” Modeen 2006, s. 79.

12. Schliesky 2004, s. 714, samoin Torngren 2004, s. 61.

le vastuunjaon uudelleenajattelusta ja hylkäämään traditionaalinen valtion ja yhteiskunnan vastakkainasettelu. On toisin sanoen jaettava ”julkiset” tehtävät uudelleen ja ”yhteiskunnan” otettava niistä osa vastuulleen. Tässä muuttuvassa tilanteessa valtion ja ”ei-valtion” erottelun on oltava enemmänkin funktionaalinen. Tehtävienjakoon on sisällytettävä molemminpuolinen kontrolli (checks and balances). Lisääntyvän valtiollisen, yksityisen ja kolmannen sektorin ristikkäisyyden ja yhteenliittymisen analysoinnin ja pysyvän julkisten tehtävien hoitoon osallistuvien sektoreiden välisen suhteen tarkistaminen ei kuitenkaan onnistu ilman perinteisen erottelukaavion hylkäämistä. Siksi tärkeää ei ole ymmärtää julkisoikeutta ja yksityisoikeutta pelkästään vuorovaikutteisina koosteisina järjestelminä. Valtio ja yhteiskunta – valtiollinen ja yksityinen sektori – tai julkiset ja yksityiset intressit on nähtävä ennemminkin vuorovaikutteisina, toisiinsa kytkeytyneinä koosteisina järjestelminä. Tämän paradigmanmuutoksen – valtion ja yhteiskunnan vastakkainasettelun hylkäämisen ja siirtymisen täydentävyys- ja yhteistoiminnalliseen suhteeseen – analysointi ja pysyvä hienosäätö tarjoavat mielenkiintoisen tutkimuskentän kunnallisoikeuden alueelle.<sup>13</sup> Tässä tutkimuskentässä kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvien olennaisten elementtien säilyttäminen tuo tärkeän reunaehdon.

Tällainen olennainen elementti on kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuus. Demokratia ja tehokkuus muodostavat dilemman, jonka ympärille kunnallistaloustalouden kysymyksenasettelun tulee keskeisesti kohdistua ja jota koskevaa sääntelyä toimintainstrumenttien ja organisaatorakenteiden valinnan suhteen se leimallisesti tarkastelee. Toimintainstrumentteja ja organisaatiomuotoja koskevat vaatimukset julkisen edun toteuttamisesta ja vastaavasta poliittis-kansanvaltaisesta ohjauksesta, ja toisaalta niiltä edellytetystä taloudellisesta tehokkuudesta ja yritysmäisestä riippumattomuudesta. Haasteena tutkimukselle on löytää oikea tasapaino molempien reunaehtojes kesken muuttuvissa tilanteissa.<sup>14</sup>

13. Schuppert 2003, s. 336.

14. Ks. esim. Hoppe – Uechtritz 2004, s. 123. Ks. myös Anttiroiko et al 2007, s. 339–340.

## Tutkimuksen nykytilan arvio

Tore Modeen esitti vuosikymmen sitten vaatimuksen siitä, että tutkimuksen pitäisi kohdistua kunnallisoikeuden keskeisiin kysymyksiin. Hän listasi niistä esimerkinomaisen luettelon.<sup>15</sup> Tutkimuksen kannalta olennaista on luonnollisesti se, onko sen huomio kohdistunut keskeisiin kysymyksiin. Ovatko tuollaiset keskeiset kysymykset hallinnon eli tutkimuksen hyödyntäjien vai tutkimuksen itsensä näkökulmasta perusteltuja?

Viime aikoina on useammassakin puheenvuorossa oltu huolestuneita siitä, että lainsäädännön ja hallinnon uudistuksissa tutkijoilla ja tutkimuksella on puutteellinen vaikuttavuus. Professori Matti Viren on kirjoittanut muun ohella seuraavan näkemyksen:

”Ikävä kyllä, valtionhallinnossa ei suinkaan vallitse mikään ylenpalttinen innostus tutkimus- ja selvitystoimintaan. Kerta toisensa jälkeen törmätään siihen, että suuren luokan politiikkapäätökset (ajattellaan vaikka viime vuosina tehtyjä veroratkaisuja tai meneillään olevaa kuntauudistusta) tehdään ilman mitään pohjustavaa analyysia.”<sup>16</sup>

Samanlainen, mutta erityisesti tutkijoihin suoran moitteen kohdistava on rehtori Esko Riepulän näkemys:

”Suomen oikeus- ja yhteiskuntatieteiden tilaa katsellessa ei voi tulla muuhun tulokseen kuin että aloilta puuttuu rohkeus ja itseluottamus. Kolmen vuosikymmenen takaiseen tilanteeseen verrattuna suomalainen oikeus- ja yhteiskuntatiede vaikuttavat jonninjoutavalta nyhrykseltä, jolla ei ole juurikaan vaikutusta yhteiskunnan kehityskulkuun.”<sup>17</sup>

Olemmeko siis tutkijoina laiminlyöneet yhteiskunnallisen vastuamme, ”kolmannen tehtävämme”? Ainakin yhden esimerkin perusteella voi todeta, että emme Suomessa ole tässä vajavaisessa vaikuttavuudessa ainoita. Saksassa on äskettäin todettu sama. Oikeustiede, samoin kuin myös hallintotiede, ovat nykyisin selkeästi heikommin edustettuina hallinnonuudistusprosesseissa kuin mitä tilanne oli esimerkiksi 30 vuotta sitten. Näin on todettu säännönmukaisesti järjes-

---

15. Modeen 1996, s. 235.

16. Viren 2007, s. 54.

17. Riepula 2007, s. 40.

tettävien Saksan piirikuntien liiton professoritapaamisen julkaisussa vuonna 2006.<sup>18</sup>

Hyvä pohdinnan aihe on, miksi siis näin on käynyt paitsi meillä, myös esimerkin perusteella ainakin Saksassa. Tuskin hallinnon ”suuret kysymykset” ovat kadonneet, tai muuttuneet yhtään yksinkertaisemmiksi kuin vaikka 1970-luvulla. Kunnallisen toiminnan kannalta ei tarvitse muistuttaa muusta kuin voimavarojen ja vaatimusten välisestä ristiriidasta, yhdentymiskehityksen suorista ja välillisistä vaikutuksista tai kansanvallan toteutumisen uusista haasteista. Varmaan edellä siteeratussa rehtori Riepulán moitteessa on sen verran opiksi otettavaa, että on välttämätöntä miettiä, millaisiin kysymyksiin vähäiset maamme tutkimusresurssit kohdennetaan.

Tieteellistä perustutkimusta ei tietenkään tule alistaa hallinnon ehdoin toimivaksi, vielä vähemmän sen tekemiä ratkaisuja tutkimuksen auktoriteetilla legitimoivaksi. Esimerkiksi runsaasti resursseja saaneen arviointitutkimuksen suhde perustutkimukseen voi pitää sisällään tämäntyyppisen ongelman. Arviointitutkimusta näyttää kuitenkin istuvan hallituksen hallitusohjelman perusteella olevan tarjolla jatkossakin.

Ovatko tutkijat tehneet itsensä tarpeettomiksi hallinnon kannalta? Voisiko kolmen vuosikymmenen takaiseen tilanteeseen nykytilaa verrattaessa pitää syynä positiivisesti ajatellen sitä, että kolmessa vuosikymmenessä hallinnon virkakunnan koulutustaso on muuttunut vahvemmin myös omia tutkimusvalmiuksia sisältäväksi? Tutkijakoulutuksen omaavia virkamiehiä on aivan toisella tavoin tämän päivän valtionhallinnossa ja kunnissakin. Jos tämä on selitys, ei ongelmaa siis olisi. Mutta ehkä tämä ei kuitenkaan kelpaa kattavaksi selitykseksi. On nimittäin havaittavissa merkkejä muista syistä.

Yksi niistä vaikuttaisi olevan asennekielteisyyks. Sitä kuvastavat muun muassa kunta- ja palvelurakennehankkeen tähänastinen toteutus samoin kuin tutkimusten heikko menekki.

Vakava ongelma on siinä, että nykyisin ei tarjota foorumeja hallinnon ja tutkimuksen kohtaamiselle aiempaan tapaan: komiteoiden asemesta on ryhdytty käyttämään selvitysmiehiä. Kunnalliskomitea

---

18. Henneke 2006, s. 240–241.

1990-luvun alussa oli viimeinen laaja-alainen foorumi, jonka työn onnistunut loppuunsaattaminen ei ainakaan ole voinut olla synnä komiteamallin hyljeksimiselle.

Voidaan myös kysyä, puuttuuko perustutkimuksen ja käytännön välistä soveliaista välityskanavaa. Voi olla liikaa odotettua, että hallinnon arkirutiineissa toimivat, tai edes politiikan linjauksia miettivät ehdisivät tai viitsisivät lukea väitöskirjoja tai muita tieteellisiä tutkimuksia. Pitäisikö tutkijoiden nykyistä aktiivisemmin osallistua tutkimuksiinsa perustuvaan julkiseen keskusteluun?

Tämäkään ei varmasti yksin ole riittävä vastaus ongelmaan. Syyt ovat oikeastaan torjumattomia. Kummallakin taholla – tutkijoilla ja käytännöllä – on erilaiset odotukset. Poliittisten päätösten tekijät odottavat tieteen tekijöiltä vahvaa konsensusta ja synteesejä, joihin tiedeyhteisöllä ei useinkaan ole halua tai mahdollisuuksia.<sup>19</sup> Näin on juuri kunta- ja palvelurakenneuudistuksessakin, sillä esimerkiksi kysymykseen ”oikeasta” kuntakoosta on hallinnon ja poliittisten päätöksentekijöiden ollut turha odottaa tutkijoilta yhtä yksiselitteistä vastausta.

Ei voi välttyä siltä havainnolta, että myös perustutkimuksesta tiedottaminen on lapsenkengissä. Lyhyet väitösuutiset sanomalehdissä ovat lähes kaikki, mitä suurelle yleisölle ja myös politiikan ja hallinnon toimijoille tutkimuksesta välittyy. Ei tarvitse olla kummoinenkaan etujärjestön tai muun vastaavan tahon suorittama selvitys, kun se saa runsaasti palstatilaa mediassa.

Ja lopuksi on kysyttävä, tutkivatko tutkijat oikeita asioita. Onko esimerkiksi kunnallistutkimus muuttunut kapea-alaiseksi kuntatutkimukseksi, mistä Erkki Mennola jo muutama vuosi sitten huomautti<sup>20</sup>, tai peräti Riepuhan kutsumaksi jonninjoutavaksi nyhrykseksi?

Kapea-alaisuus on tietysti tutkimuksen erikoistumisen käänköpuoli. Kunnallista toimintaa koskevaa eri näkökulmista rajautuvaa tutkimusta tarvitaan: oikeudellisesta, politologisesta, taloudellisesta, historiallisesta, sosiologisesta, maantieteellisestä. Tämän pitkälle men-

---

19. Näin esim. Mela ja Kivimaa 2008, s. 34.

20. Mennola: Miten parannamme tutkimuksen ja käytännön vuorovaikutusta? 2003, s. 33.



neen erikoistumisen rinnalla tarvitaan kuitenkin myös yhteenkokoavia kokonaistarkasteluja toisiinsa vaikutussuhteessa olevista ilmiöistä.

”Suuret” tutkimustehtävät eivät ole kadonneet: 1970-luvulla oli omansa, samoin 2000-luvulla. Konkreettiseksi esimerkiksi voidaan nostaa seuraava kysymys. Tutkimuksen ja tutkijan tehtävä on perinteisten ajattelujen kriittinen arviointi ja niiden avaaminen. Tästä tarjoavat kunnan yleisen toimialan perinteiset tulkintaperiaatteet hyvän esimerkin, kuten hallinnon toissijaisuuden periaate. Ne ovat olleet määräävinä vuosikymmenestä toiseen ilman suurempaa kriittistä analyysia. Sini Sallisen vuonna 2007 ilmestyneessä väitöskirjassa vasta toteutui tieteellinen analyysi periaatteiden taustasta ja voimassaolosta. Huomionarvoista asiassa on se, että kysymys on kunnallisen itsehallinnon keskeisimmästä säännöksestä: siitä, mitä kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin kuuluu. Perustutkimuksella on – kuten esimerkin tapauksessa on osoitettavissa – suora yhteys myös käytäntöön.

Kunnallistutkimuksen ohella vaatimuksia tieteenalan uudelleensuuntautumiselle on esitetty hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeus on perinteisesti ollut mielivaltaisuusepäilyn alaisena olevan täytäntöönpanokoneiston trauman leimaamaa, epäluuloa hallintoa kohtaan tuntevaa. Kansalaisen oikeussuoja on ollut keskeinen teema. Hallinto-oikeudelle on jouduttu nyt antamaan uusi, tehtäväorientoitunut profiili.<sup>21</sup>

Kysymys ei yksinomaan ole siitä, mikä oikeudellinen asema yksilölle hallinto-oikeudessa tulee, vaan millä tavalla hallinnolle kuuluvat tehtävät kyetään hallitsemaan. Siksi hallinto-oikeuden on ollut laajennettava ajattelunsa perspektiiviä. Materiaalisten lainsäädäntöohjelmien (oikeuksia suovat normit, toimivaltanormit) ohella ovat tärkeitä ohjausresursseja menettely-, organisaatio- ja talousoikeus. Julkisen vallan käytön rinnalle ovat astuneet vapaamuotoiset ja epäviralliset menettelyt, julkisoikeudellisen toiminnan rinnalle yksityisoikeudelliset tekniikat. Oikeudenmukaisuusmittareiden rinnalle puolestaan ovat tulleet muut normatiiviset orientoitumiset ja pehmeät ohjauskeinot,

---

21. Tästä perusteellisen johdatuksen antaa tuore, massiivinen (1346 sivuinen) Wolfgang Hoffmann-Riemin, Eberhard Schmidt-Assmannin ja Andreas Vosskuhlen toimittama *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden – Massstäbe – Aufgaben – Organisation*, München 2006.

oikeusvarmuuden rinnalle myös välttämättömän joustavuuden ja innovaatiokykyisyyden säilyttäminen.

Jännitteen yksilön oikeusaseman ja tehokkaan hallintotoiminnan ohjauksen välillä on oltava tasapainossa. Kunnallisessa toiminnassa tämä jännite on vieläkin haasteellisempi. Jännitteeseen kunnan asukkaan vaikuttamismahdollisuuksien (itsehallintoperiaate), oikeusaseman (kuntalainen asiakkaana) ja tehokkaan hallintotoiminnan (palveluiden tuottaminen) kesken on löydettävä tasapaino. Sellaista on vaikea kuvitella löydettäväksi ilman tutkimuksen ja käytännön toimivaa vuorovaikutusta.

### Valtion toimintatapojen uudistamisen tarve

Edellä on toteutettu monilta osin suomalaisen kunnallisen itsehallinnon sisällön ja toiminnan kansainvälistä oikeusvertailua. Yhdentymiskehitys, EU:n vaikutukset, mutta myös erityisesti Euroopan neuvoston erilainen suositustoiminta yhdessä kansainvälisen vuorovaikutuksen ohella ovat saattaneet monet kansallisina pidetyt kysymykset uuteen valoon. Kunnallisen itsehallinnon sisältö tuntui vielä muutama vuosi sitten liki loppuun kalutulta aiheelta, eikä sillä ollut riittävää tutkimuksellista mielenkiintoarvoakaan. 2000-luvulla on osoittautunut selkeästi todeksi se näkemys, jonka mukaan kunnallisen itsehallinnon tarkastelussa ”merkittäviä uusia kysymyksiä ja näkökulmia voi tulla esille vain kansainvälisen oikeusvertailun, ei enää kansallisen oikeusjärjestyksen pohjalta”.<sup>1</sup>

Kansalaiskiinnittyminen on pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeisin haaste lähivuosina. Ylhäältä alas hallintovaltion muotoon rakennettu hyvinvointivaltio on menettänyt legitimitettiään, kun sen keskeinen ominaisuus kansalaisten näkökulmasta – riittävät hyvinvointipalvelut – on kriisiytynyt rahoitusongelmaan. Merkitystä on myös ihmisten muuttuneella ajattelulla ja asenteilla, kuten vähäisemmällä auktoriteettiuskolla ja lisääntyneellä itsenäisyydellä. Suomalaisen yhteiskunnan on pyrittävä yhdistämään moniarvoisuus osaamiseen ja sosiaalisuuteen. Vain moniarvoinen ja suvaitseva yhteiskunta voi

---

1. Mennola 1990, s. 116.

ottaa oppia muilta ja kehittää omia ratkaisujaan: moniarvoisuus on luovuuden edellytys.<sup>2</sup>

Kysymys on merkittävästä haasteesta valtiolle. Miten se siitä voi selviytyä? Tuskin se onnistuu ainakaan entistä tietä: lisäämällä lakeja, uusia julkisia hyvinvointipalveluja ja keskitettyjä ohjelmia. Tarpeellinen elinvoimaisuuden säilyttäminen ei onnistu niillä samoilla periaatteilla, jotka jakoivat menneenä aikana kasvavaa hyvinvointia kansalaisille. Nyt tarvitaan julkista taloutta, joka tukee ja kannustaa kansalaisia ja alueita heidän pyrkimyksissään ratkaista omia ongelmiaan. Kannustava ympäristö rohkaisee ihmisiä omatoimiseen ongelmanratkaisuun ja palkitseekin siitä. Passivoiva julkinen sektori kehottaa yksilöitä tuomaan ongelmansa julkisen palvelukoneiston hoitoon ja synnyttää vaikutelman, että se on ainoa oikea tapa toimia. Hyvä yhteiskunta ei jätä yksilön vastuulle ongelmaa, jota hänen on mahdoton ratkaista. Mutta tästä ei saa seurata, että kaikille yksilön kokemille ongelmille pitäisi luvata ratkaisu yhteiskunnalta.

Valtio tarvitsee tuekseen muita toimijoita.<sup>3</sup> Tämän se on jo joutunut myöntämään ottaessaan käyttöön aiemman keskitetyn suunnitelu- ja normiohjauksen jälkeen ohjelmaohjauksen. Niiden erilaisten ohjelmien, joilla asioita pyritään korjaamaan, lukumäärä on valtava (lähtien kansallisesta terveysohjelmasta aina uusimpaan kunta- ja palvelurakennehankkeeseen). Yhteistä niille on se, että valtio tunnustaa kyvyttömyytensä yksin selvittää kyseisistä haasteista ja edellyttää muiden toimijoiden sitoutumista valtion tavoitteisiin. Muut tahot tarkoittavat ennen muuta kuntia, yksityisiä toimijoita ja kansalaisia.

Lissabonin strategia on hyvä esimerkki asiakokonaisuudesta, jossa valtio sitoumuksensa täyttääkseen tarvitsee kuntia ja muita toimijoita. EU:n valtioiden ja hallitusten päämiehet hyväksyivät maaliskuussa 2005 komission ehdottaman tarkistetun Lissabonin strategian. Lissabonin strategian uudelleenkäynnistämällä pyritään kahteen tavoitteeseen: entistä voimakkaampaan ja kestävämpään kasvuun sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen. Onnistumisen

---

2. Väyrynen 1999, s. 279.

3. Keskeinen on havainto siitä, että poliittisen järjestelmän uudistaminen käy alue- ja paikallistasolla helpommin kuin valtakunnallisella tasolla. Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, s. 311.

kannalta keskeisenä tekijänä pidetään kaikkien hallinnon tasojen parempaa sitoutumista Lissabonin strategian tavoitteisiin. Jo Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti varmistamaan alue- ja paikallisviranomaisten aktiivisen osallistumisen toteamalla, että ”toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sovelletaan täysin hajautettua lähestymistapaa, jossa unioni, jäsenvaltiot, alueelliset ja paikalliset tasot sekä työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat aktiivisesti erilaisten kumppanuuksien avulla” (pöytäkirjojen 38 kohta).

Alueiden komitea lähetti vuonna 2006 Eurooppa neuvoston kevätkokoukselle viestin, jossa perusteltiin alue- ja paikallisviranomaisien kutsumista mukaan Lissabonin strategian uuteen hallintotapaan sekä annettiin tulevaisuutta koskevia suosituksia. Alueiden komitea katsoi, että jäsenvaltioiden ja yhteisön on kaikin mahdollisin keinoin varmistettava paikallis- ja aluehallinnon osallistuminen kansallisten uudistusohjelmien valmisteluun sekä kasvua ja työllisyyttä koskevien yhdenmukaisien suuntaviivojen täytäntöönpanoon, jotta voidaan merkittävästi lisätä poliittista sitoutumista Lissabonin strategiaan. Sen vuoksi alueiden komitea on käynnistänyt alueiden vuoropuhelun: kyseessä on vuosittain järjestettävä konferenssi, joka tarjoaa mahdollisuuden pohtia ja käsitellä Lissabonin strategian paikallista ja alueellista ulottuvuutta ennen Eurooppa-neuvoston kevätkokousta. Myös toinen esimerkki kuvaa pyrkimystä yhteistoiminnalliseen toimintatapaan. Komissio teki vuonna 2001 periaate-ehdotuksen kolmen osapuolen sopimusjärjestelyistä. Tällaiset sopimukset tehtäisiin komission, jäsenvaltion ja alueellisten/paikallisten viranomaisten kesken tavoitteena toteuttaa EU:n päätös joustavimmalla tavalla. Näin voitaisiin yhteisö sääntely sovittaa paremmin paikallisiin oloihin, samoin kuin saada aikaan parempi vuorovaikutus eri osapuolten kesken.

Tämän yksin toimimisen kyvyttömyytensä ”tunnustaminen” edellyttää kuitenkin valtiolta toimintatapojen muuttamista. Eduskunnan hallintovaliokunta on kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevassa lausunnossaan tämän valtion uudistumistarpeen havainnut:

”Tehokkaan kuntia tukevan kuntapolitiikan kannalta on tärkeää, että myös keskushallinnossa on uudistautumis- ja kehittämiskykyä.”<sup>4</sup>

4. HaVM 31/2006 vp. s. 21.

Tässä puolestaan edellä tarkasteltu verkostomaisen ja ”New Governance” -konseptin mukainen toimintatapa avaa tien esteenä olevien vanhojen paradigmojen voittamiseen. Sellainen on ennen muuta sentralistis-hierarkkiseen ohjaukseen perustuva toimintamalli siihen kuuluvine selkeine erotteluineen hierarkian ja yhteistyön kesken, erottelu viranomaistehtävien ja yksityisoikeudellisten tehtävien, samoin kuin muodollisen ja epämuodollisen viranomaistoiminnan kesken. Governance-panos on siten ennen muuta perinteisten dualismien purkamisessa.<sup>5</sup> Perinteinen ero julkisen ja yksityisen sektorin välillä on häviämässä monin eri tavoin. Kansalaisiinsa selvää alamaisrajaa aiemmin vetänyt julkinen hallinto on muuttunut kaikissa asioissa aktiivisesti mukana olevaksi instituutioksi sovittelijana, rahoittajana tai kaikkien mahdollisten hyvien asioiden kummisetänä. Sentralistis-hierarkkiseen ohjaukseen perustuva toimintamalli on jo kauan sitten todettu esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon toimintakyvyn ja toimintaedellytysten kannalta vahingolliseksi. Mutta kunnallisen itsehallinnon tarjoamat mahdollisuudet ovat valtiollisen toiminnan rajoittamisesta riippuvaisia. Valtion sääntelyvimma tukahduttaa kunnallisen itsehallinnon ja sitä kautta kansalaisten demokratian idean.<sup>6</sup>

Valtiollisessa tehtävienhoidossa olisi tuettava kokeilevan yhteiskunnan sopeutumis- ja itseorganisoitumiskykyä ja etsittävä siihen soveltuvat muodot. Lähellä on kuitenkin epäily, että valtio menojensa kasvun ja tehtäväalueidensa lisäämisen kautta vaikuttaa enemmänkin postmodernin yhteiskunnan yhteiskunnallisten ongelmien kärjistymiseen kuin niiden ratkaisemiseen. Korkea valtion menojen osuus vaikeuttaa ennen muuta yhteiskunnan sopeutumiskykyä.<sup>7</sup>

Ohjelmajohtamisen onnistuminen edellyttää ennen muuta vahvaa poliittista sitoutumista. Voidaan kuitenkin epäillä, että kansalaisten ja kuntien kannalta ohjelmia saattaa olla jo liikaa. On vaikeaa hahmottaa, mitä ensisijaisesti tavoitellaan. Ohjelmajohtamisen asema tuleekin arvioitavaksi erityisesti kunta- ja palvelurakennehankkeessa. Ohjelmajohtamiseen perustuvien uudistusten tehokas toimeenpano edellyttää, että kansalliset tavoitteet kootaan ja niiden saavuttamista

5. Boysen 2006 ja Ladeur 2006.

6. Esim. von Mutius 1983, s. 1193.

7. Ladeur 2006, s. 390.

ohjataan vahvasti.<sup>8</sup> Mutta voiko tällaista vahvaa ohjausta olla hankkeessa, jossa toimenpiteiden tuloksellisuus keskeisellä tavalla riippuu kunnista, jotka tekevät ratkaisunsa kunnalliselle itsehallinnolle kuu-  
luvalla riittävällä riippumattomuudella.

Tällainen yksipuolinen mukaan kytkeminen ei kuitenkaan pidemmän päälle ole kestävä ratkaisu. Ne, joiden edellytetään olevan mukana, eivät pysyvästi tyydy äänettömiksi yhtiömiehiksi. Suomalainen hyvinvointivaltio ei kuitenkaan tunne sellaisia vaikuttamisen mekanismeja, lukuunottamatta työmarkkinaosapuolten harjoittama kolmikantajärjestelmä.

Toimivia malleja ei kuitenkaan tarvitsisi itse keksiä, sellaisista on käytännön kokemusta. Liittovaltiorakenteisissa maissa tämä on valtiorakenteeseen sisäänrakennettu: osavaltiot voivat vaikuttaa liittovaltiolliseen tahdonmuodostukseen eri tavoin (toinen kamari, konsultaatiomekanismit). Liittovaltiolle tai valtiolle yleensä on myös asetettu velvollisuus avustaa alempaa hallintotasoa selviytymään tehtävistään. Kyseinen vaatimus sisältyy myös Suomen ratifioimaan Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan.<sup>9</sup> Tällainen vaatimus asettaa luonnollisesti tarpeen luoda toimivia yhteistyöjärjestelyjä. Sellainen malli on myös kansalaisten lainsäätö suoran demokratian muodossa, tiettyjen minimiosallistumissääntöjen ja finanssitabujen vallitessa. Kuten tämän tyyppisen järjestelmän menestys niissä maissa, joissa se on käytössä, on osoittanut, näin paranee päätösten laadun lisäksi myös niiden suurempi legitimitetti. Samalla järjestelmä auttaa purkamaan vieraantumista ja edistää yleisesti poliittista intressiä.<sup>10</sup>

Tämän tyyppisten mekanismien vahvistamista voidaan pitää valtion tulevan roolin kannalta keskeisenä. Kuten Peter Saladin on kuvannut, valtio muuttuu yhä selkeämmin tulevaisuudessa alempien ja ylempien yhteisöjen välittäjäksi. Siitä tulee eräänlainen silta paikallisista ja alueellisista tasoista kansalliselle ja edelleen eurooppalaiselle

---

8. Näin Sosiaali- ja terveyskertomus 2006, s. 298 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:4).

9. Ks. näin Definition and limits of the principle of subsidiarity 1994, s. 14: "In the third place, the Charter defines more clearly than any other document, the second aspect of the principle of subsidiarity, namely that the higher authority has a duty to assist the lower authority to accomplish its task."

10. Rainer Litten: "Absage an den Staat", Recht und Politik 3/2006, s. 178.

tasolle. Sitä kautta näkemykselle valtiosta ylimpänä, ensimmäisenä tai viimekätisenä yhteisönä voidaan jättää hyvästit.<sup>11</sup> Mutta tästä huolimatta sillä voidaan katsoa tulevaisuudessakin olevan keskeinen asema erilaisten hallinnan infrastruktuurien yhdistämisessä ja valtioiden ulkopuolisen sääntelyn legitimoinnissa.<sup>12</sup>

Tässä törmätään vanhaan kysymykseen: Kuinka paljon yhtenäisyyttä valtio tarvitsee? Hallinnon ja sen tuotosten yhtenäisyydestä huolehtimisella, yhdenvertaisuusperiaatteeseen nojautumalla, on Suomessa ollut vahva merkitys. Mutta toisaalta voidaan kysyä myös toisin: Kuinka paljon yhtenäisyyttä valtio sietää? Suurin mahdollinen yhtenäisyyden tiivistäminen nimittäin tuhoaa valtion. ”On olemassa tietty yhtenäisyyden aste, jossa valtio ei enää säily, ja on olemassa aste, jossa valtio tosin vielä säilyy, mutta joutuu olemassa olemisensa rajalle, aivan kuten tapauksessa, jossa sinfonia on supistettu monotoniaksi ja rytmi yhdeksi ainoaksi lyönniksi.”<sup>13</sup>

Itse asiassa tässä ovat valtion keskusohjauksen ja oikeastaan koko kansallisvaltion olemassaolon peruskysymykset. Tarvitaanko enää keskitettyä valtionohjausta suurten yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseksi, kuten hyvinvointivaltion rakentamiskaudella olivat peruskoulujärjestelmä, kansanterveysjärjestelmä ja monet sosiaaliturvan tehtävät? Onko ylipäänsä nähtävissä näiden kaltaisia suuria keskitetysti hoidettavia uudistushankkeita? Ja takaako valtion hallintokoneiston hoitama hallinnollinen valvonta perusoikeuksien toteutumisen? Toisin sanoen tarvitseeko kunnallinen itsehallinto hallinnollista valvontaa toimiakseen laillisesti?

Näitä kysymyksiä tarkasteltaessa on muistettava, että 1990-luvulla on maassamme toteutettu täysimääräisesti hallinnosta riippumaton hallintolainkäyttöjärjestelmä. Sitä edellytti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta ilmenevä vaatimus, jonka mukaan hallinnollisten päätösten oikeellisuus on voitava saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Eikö se ole vienyt perustan valtion hallintokoneistolta oikeussuojan antajana? Ja edellä tarkastellusta yhteistoiminnallisuuden vaatimuksesta nousee periaatteellinen ongelma:

---

11. Saladin 1995, s. 249.

12. Ks. tarkemmin Kultalahti 2006, s. 77.

13. Aristoteleen näkemyksen siteeraus Isensee – Kirchhof 2004, s. 47.



voiko yhteistoiminnallista toimintatapaa toteuttava valtio enää olla myös valvova ja kontrolloiva valtio yhteistyökumppaniensa suuntaan? Esimerkiksi alueelliset ympäristökeskukset ovat tässä suhteessa ongelmallisia. Se, millaiset vastaukset näihin kysymyksiin on saatavissa, johtaa myös vastaukseen valtion keskushallinnon valvontatoiminnan tarpeellisuudesta ja toiminnan laajuudesta.

Yksi vastaus näihin kysymyksiin on edellä olevista tarkasteluista kuitenkin johdettavissa. Uuden toimintatavan tulee täyttää kompleksisen yhteiskunnan hallintatarve sekä demokratiavaatimus. Vastaus on suurempi autonomia paikalliselle valtiolle: kunnille ja maakunnille. Vallan oikea hajauttaminen on kaukonäköisin ja kehittynein vastaus maailman ja julkisen toiminnan lisääntyvään kompleksisuuteen. Mutta samanaikaisesti on valtiolle kuitenkin sallittava – niin ikään demokratian vuoksi – toimiva päätöshierarkia keskeisen tärkeillä alueilla, mutta vain niillä.

Mutta eikö tähän muuttuvan ympäristön kompleksisuuteen ja muuttuvuuteen parhaiten vastata juuri keskitetysti valtion keskuhallinnon toimin? Vastaus on kyllä ja ei. Hektisellä sisäsyntyisellä reformiaktiivisuudella, jota Suomessakin keskusvaltion ohjaamana<sup>14</sup> harjoitetaan, ei välttämättä saavuteta tehokkainta tulosta. Laajapohjainen uudistuspoliittikka yhdistyneenä pitkäjänteiseen harkintaan ja rohkeuteen voisivat olla tehokkaampia tapoja, yhdessä suorien vaikuttamiskanavien luomisella myös valtion tasolla. Mutta tämä puuttuisi luonnollisesti radikaalisti siihen valtarakenteeseen, jonka eduskunta itselleen vuonna 2000 voimaan tulleella perustuslailla (731/1999) toteutti. Se nojaa eduskunnan vallan ensisijaisuuteen ilman että alemmilla hallintotasoilla olisi lakiin kirjattua myötämäärämisoikeutta. Kaiken lisäksi ”vanhat asenteet ja ajattelutavat ovat syvällä erityisesti eliittien keskuudessa ja niitä tukevassa lehdistössä ja asiantuntijapiireissä”<sup>15</sup>. Mutta eikö juuri eduskunnan käytössä olevien keinojen toimimattomuus – lain ja määrärahaohjauksen umpikuja – johda tarpeeseen uuden toimintamallin aikaansaamisesta?

---

14. Kuten Maailman paras julkinen sektori? -raportissa (1993 s. 127) todettiin: Suomen hallinnon uudistaminen on teknokraattisemmin painottunutta kuin monissa muissa maissa.

15. Büchi 2006, s. 67.

Mutta onko edes mahdollista päästä uuteen toimintamalliin? Valtion toimintaan kohdistuvien muutosten ja ongelmien ratkaisemiseksi ei nimittäin katsota olevan mahdollista löytää ratkaisuksi parasta mahdollista mallia. Mahdollista on ainoastaan jatkuvien korjausliikkeiden, sopeuttamisten ja parannusten toteuttaminen kulloisistakin hallinnon tarpeista.<sup>16</sup> Hallinnon uudistaminen on siten pysyvä tehtävä. Sanottakoon sitä sitten valtion jatkuvaksi toimintajärjestelmän huoltamiseksi tai perusuudistukseksi. Kysymys on siitä, miten se organisoidaan.

Kuka Suomessa suunnittelisi tätä? Komiteat, jollaisia ei enää ole asetettu, selvitysmiehet, tutkijat tai tutkimuslaitokset? Eivät varmasti mitkään tahot yksin, tarvittaisiin laaja-alaisempi hanke. Huomattava olisi, että tässä hankkeessa ei ole kysymys pelkästään rajautumisesta tasavallan presidentin ja pääministerin välisiin valtaoikeuksiin – kuten ajankohtaiskeskustelu on rajautunut – vaan koko julkisen hallinnon rakenteesta julkisen hallinnon ja kansalaisen väliseen suhteeseen saakka ulottuen. Tässä valmistelussa tulisi uudistusperiaatteiden joukkoon ottaa – toisin kuin voimassa olevan perustuslain valmistelussa tapahtui – subsidiariteettiperiaate ja sen ohella modifioida voimakkaasti yhteinäisvaltiollista poliittista filosofiaa ja traditiotamme. Subsidiariteettiperiaatetta ei kuitenkaan tulisi nähdä pelkkänä institutionaalisena uudelleenorganisointiperiaatteena, vaan enemmänkin yleisempänä yksilöä ja hänen valintojaan kunnioittavana poliittisena filosofiana, joka ohjaa julkista toimintaa.<sup>17</sup>

Tässä uudelleenasennoitumisessa käyttökelpoista ainesta tarjoaisi varsinkin aktivoivan valtion roolia koskeva kansainvälinen keskustelu, jota edellä pääpiirteittäin on esitelty.<sup>18</sup> Vaikka siinä esiteltyt näkökohdat pohjoismaiseen hyvinvointivaltiokeskeiseen toimintamalliin tottuneille voivat tuntua vierailta, eivät ajattelun perusteet kuitenkaan ole torjuttavissa. Valtion muuttumista aktivoivan roolin suuntaan on myös mannereurooppalaisessa tutkimuksessa tarkasteltu runsaasti viime aikoina. Tutkimuksen ja hallinnon kansainvälisen vuorovaikutuksen vahvistumisesta huolimatta edelleen pätee vaatimus vahvistaa

---

16. Wimmer 2004, s. 222.

17. Näin esim. Euroopan neuvoston raportti *Definition and limits of the principle of subsidiarity* 1994, s. 34.

18. Ks. keskustelun esittelyä myös Ryyränen 2007.

kansainvälisen vertailevan tutkimustiedon hyödyntämistä uudistuspolitiikassa.<sup>19</sup> Kokonaan toinen asia – johon edellä on viitattu – on tutkimuksen ja hallinnon uudistamisen vähäinen kohtaaminen.

### **Kuntauudistuksen epäonnistumisen seuraukset: koskevatko samat uhkat myös kunta- ja palvelurakenneuudistusta?**

Edellä on suoritettu suhteellisen laaja-alainen tarkastelu niistä haasteista ja muutostarpeista, jotka koskettavat kunnallista itsehallintojärjestelmäämme. Niiden huomioonottamisen tai ainakin arvioimisen tarpeellisuutta on pyritty perustelemaan. On toivottavaa, että perustelujen riittävydestä syntyisi keskustelua. Valitettavaa on, että kunta- ja palvelurakenneuudistus käynnistettiin ilman riittäviä perusselvityksiä vaihtoehdoista ja asiaan vaikuttavista tekijöistä. Epäilttävää on, että edellä suoritettujen tarkastelujen mukaiset kysymykset jäävät uudistuksen käytännön toteutuksessa sivuun. Tämä ei puolestaan voi olla näkymättä varsinaisissa tuloksissa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen lopulliset tulokset ovat vasta tuonnempana arvioitavissa. Voisi tietysti hallituksen 21.11.2007 pitämän iltakoulun tiedotteen mukaisesti todeta, että valmistelu on edennyt kokonaisuudessaan hyvin. Se näkyy muun ohella runsaina kuntien yhteenliittymisinä vuoden 2009 alusta. Mutta rakenteelliset ratkaisut eivät vielä ole varsinaisia tuloksia, jos palvelurakenneuudistusta pidetään hankkeen olennaisempana osana.

Neljä vuosikymmentä sitten kaavailtu kuntauudistus oli vain kuntarakenteeseen, ei palveluihin keskittynyt. Sen kirjatut tavoitteet eivät toteutuneet. Lakiin ja valtionhallinnon suunnitelmiin kirjatut tavoitteet eivät saaneet niiden hyväksyntää, joiden piti siirtää ne käytäntöön. Markku Temmes on todennut tämän 1960- ja 1970-lukujen uudistuksia koskeneen ongelman osuvasti:

”Hallinnonuodistusten onnistumisen edellytyksenä näyttääkin riittävän uudistuksia tukevan kriittisen massan lisäksi olevan muutoksen sisäistämistä ja vakiinnuttamista varmistava hallintokulttuurinen

19. Tällainen vaatimus esitettiin jo vuoden 1993 raportissa Maailman paras julkinen sektori? 1993, s. 133.

muutos. Se vaatii puolestaan onnistuakseen riittävän laajan ja dynaamisen henkilöstön ja toimintatapojen kehittämisprosessin, joka varmistaa uudistusten hallintokulttuurisen hyväksymisen ja sisäistämisen. Tämän kehittämisprosessin laajuus ja monisäikeisyys yleensä yllättää myös uudistuksia ajaneet poliittiset päättäjät ja virkamiesjohdon. Prosessi vie yleensä myös runsaasti aikaa.”<sup>20</sup>

Sama rakenteellinen ongelma on kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa, jota koskeva laki on – kuten edellä on todettu – enemminkin poliittinen ohjelmajulistus. Kuntauudistuksen tulosten jäätyä toteutumatta jouduttiin kehittämään korvike: perustettiin parisen sataa paikallista kuntainliittoa hoitamaan erinäisiä kuntien yhteisiä tehtäviä, muun muassa perusterveydenhoitoa. Korviketta voidaan luonnehtia – kuten Matti Niemivuo – epädemokraattisuutensa vuoksi ainutlaatuiseksi koko maailmassa.<sup>21</sup>

Onko sama uhka olemassa myös nyt neljä vuosikymmentä myöhemmin: jos palvelurakenneuudistus jää torsoksi, tehdään ainakin kuntarakenneuudistus. Mutta onko siinä uhkana etäännyttää asukkaat vakiintuneiden paikallisyhteisöjensä asioihin vaikuttamisesta?

Kuntauudistuksen toteutumattomuuden kielteiset vaikutukset eivät kuitenkaan jääneet pelkästään tähän. Voidaan katsoa myös valtion valvonnan lisääntymisen johtuneen kuntauudistushankkeen epäonnistumisesta. Tämä näkyi 1960-luvun lopulta alkaen erityisesti lääninhallitusten kuntiin kohdistaman valvonnan lisääntymisenä. Kuntarakenneuudistuksen toteuttaneessa Ruotsissa vastaavaa ei tapahtunut.<sup>22</sup>

Ja vielä kolmaskin, ehkä kauaskantoisin seuraus kuntauudistus suunnitelmista oli. Niitä on eri yhteyksissä pidetty epärealistisina. Niiden on katsottu tehokkaasti ehkäisseen sellaisenkin vapaaehtoisen yhteistoiminnan, joka myöhemmin olisi saattanut edistää vapaaehtoista yhteenliittymistä. Sama uhka näyttää mahdolliselta kunta- ja palvelurakenneuudistuksessakin, sen alkuvaiheiden perusteella eri puolilla maata.

---

20. Temmes 1994, s. 44.

21. Niemivuo 1983, s. 595.

22. Niemi-Lilahti 1992, s. 242.

Kaikki uudistukset on markkinoitava vastaanottajatahoille. Näin on varsinkin hankkeissa, joiden lopputulokseen vastaanottajatahot keskeisesti panoksellaan vaikuttavat. Ellei niin sanotun puitelain 1 § olisi vakavasti otettavaa lakitekstiä, voisi sen edustamalle toivorikkaalle ja kaiken kattavalle muutosoptimismille jopa lievästi hymyillä. Mutta ei se mitenkään poikkeuksellista lainsäädäntöä ole. Näin on ollut aina. Olemassa oleva tilanne on pyrittävä saattamaan mahdollisimman huonoon valoon, oletetut ja toivotut mahdolliset hyödyt puolestaan ilmaistava yläkanttiin. Ja yksi peruste on kautta vuosikymmenten ollut lainsäädäntöuudistusten vakioilmaus: kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen.<sup>23</sup> Jos tuo vuosikymmeniä esillä pidetty vakioperuste olisi toteutunut, pitäisi maamme kunnallisen itsehallinnon olla kokonaan vailla ongelmia.

Näiden kyynisten – mutta vuosikymmenten seurantaan perustuvien – näkemysten jälkeen on yhteenvedon aika. Toivokaamme, että kunnalliselle itsehallinnolle kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa käy kuitenkin hyvin. Kaikkiin edellä tarkasteltuihin haasteisiin se ei näytä kykenevän vastaamaan. Mutta jo osakin on jotain. Pienet askeleet ovat parempi kuin ei lainkaan askelia. Varmasti kunnat olisivat tehneet uudistuksia ja kehittäneet toimintojaan ilman erityistä kunta- ja palvelurakenneuudistustakin, kuten ne aina ovat tehneet. Kunta- ja palvelurakenneuudistus on kuitenkin eräänlaisena katalyyttina – aivan kuten vapaakuntakokeilu vuosina 1989 – 1996 – antanut yksittäisille uudistushankkeille lisää kantavuutta. Edelleen samalla tavoin vapaakuntakokeilun kanssa hanke on nostanut voimakkaasti julkiseen keskusteluun kuntien aseman. Mutta toisin kuin aikanaan vapaakuntakokeilussa, nyt kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa uudistusprosessin selkänäjäksi on olemassa myös velvoittavaa lainsäädäntöä. Sellaista eivät aikanaan vapaakuntakokeilun yhteydessä

---

23. Esimerkiksi 1980-luvun alussa toteutetusta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuuslain valmistelusta on todettu: ”Voidaan tietysti arvella, että jotkut tavoitteista, esim. kunnallinen itsehallinto, olivat enemmänkin uudistuksen ’markkinointitavoitteita’. Uudistuksessa kunnallisen itsehallinnon lisäämisellä tarkoitettiin ilmeisesti lähinnä valtionapubyrokratian vähentämistä.” Näin Lindh – Lappi – Gröhn 1985, s. 107.

ristikkäisiä näkemyksiä omanneet ministeriöt ja kuntien keskusjärjestötkään kyenneet tarpeellisilta osin synnyttämään<sup>24</sup>.

On myös toinen, vielä merkittävämpi ero vapaakuntakokeiluun verrattuna. Vapaakuntakokeilu merkitsi aikanaan huomattavia velvoitteita myös ministeriöille ja lainsäätäjälle, ei pelkästään kunnille.<sup>25</sup> Nyt vireillä olevassa kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa vastuu on yksiselitteisesti kunnilla, ministeriöiden ja lainsäätäjän tosiasiallisesti katsellessa sivusta (mitä esimerkiksi työnjaon tai kunnille kuuluvien velvoitteiden tarkistamisen tekemättä jättäminen osoittavat). Siksi valtio-osapuolella nyt ei ole ollut vaikeuksia löytää yhtenäistä suhtautumista käynnistettyyn hankkeeseen. Hanketta voisi siten kutsua myös perusoikeussäännösten edellyttämän valtion vastuun kiertämishankkeeksi. Vai onko tällainen arvio hankkeesta, jonka ensi askeleet vasta on nähty, liian pahansuopainen? Sen näemme lähivuosina.

Aiemmasta on syytä oppia – tässä tapauksessa kuntamuutoksesta. Alkusanoina viitattiin vapaaherra vom Steiniin. Tarkastelun lopuksiin sopii viitata häneen:

”Olemassa olevaa on kehitettävä menneestä, jotta sille voidaan antaa takuu kestävytydestä tulevaisuudessa.”

---

24. Ks. esim. Saarela – Sainio 1991, s. 10–13 ja Ryyänen – Vesikkala 1994, s. 7–8. – Vapaakuntakokeilua toteutetaan ja ohjanneen sisäasiainministeriön kunnallisen itsehallinnon vahvistamista palvelevan kehittämis- ja kokeiluprojektin johtoryhmän ja työryhmän päätöskokouksen (29.11.1993) pöytäkirjaan on asia kirjattu seuraavalla tavalla: ”Kokeilutapa oli omiaan lisäämään ministeriöiden keskinäisiä ennakkoluuloja ja myös kuntajärjestöjen erilaiset näkemykset tukivat niitä. Toisenlaisella menettelyllä po. ristiriidat olisi nopeammin voinut muuttaa vuorovaikutteiseksi yhteistyökulttuuriksi. Menettelyn kokemuksia on nyt hyödynnetty Japanin ja Islannin vastaavien kokeilujen alkaessa.”

25. Ks. Vapaakuntatyöryhmän mietintö 1987:2, s. 80–83.

## *Lähdeluettelo*

- ALUEHALLINNON UUDISTAMISHANKE, väliraportti 19/2008. Valtiovarainministeriö 2008.
- AARREVAARA, TIMO: Institutionaaliset uudistukset Euroopan unionissa. Hel-singin kaupungin tietokeskus, Keskustelualoitteita 2001:1. Helsinki 2001.
- AARREVAARA, TIMO – Simola, Jaana (toim.): Parasta demokratiassa. Päijät-Hämeen palvelurakenneuudistus -projekti. Päijät-Hämeen liitto 2008.
- AHRNE, GÖRAN: Stater som organisationer. Stockholm 1998.
- ALUE- JA PAIKALLISDEMOKRATIA EUROOPAN UNIONISSA. Alueiden komitea, Bryssel 1999.
- ANTTIROIKO, ARI-VEIKKO et al: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere 2007.
- ARNIM, HANS HERBERT VON: Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung? Deutsches Verwaltungsblatt 15.7.1997.
- BADURA, PETER: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze. Die Öffentliche Verwaltung 19/1998.
- BAER, SUSANNE: Verwaltungsaufgaben. Kirjassa: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I. München 2006.
- BARLÖSIUS, EVA: Gleichwertig ist nicht gleich. Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006.
- BALDERS, SVEN-FREDRIK: Die kommunale Selbstverwaltung in Europa. Lokale Gebietskörperschaften sehen grossen Handlungsbedarf. Der Städtetag 11/1999.
- BAUER, HARTMUT – BÜCHNER, CHRISTIANE – GRÜNDEL, OLAF: Demographie im Wandel. Herausforderungen für die Kommunen. Universität Potsdam 2006.
- BAUER, HELFRIED – BIWALD, PETER – DEARING, ELISABETH: Öffentliches Management in Österreich. Realisierungen und Perspektiven. Wien 2003.
- BEHRNDT, NILS: Verwaltungsmanagement und kommunales Verfassungsrecht, Lorenz-von-Stein-Institut. Kiel 2003.
- BENOIT-ROHMER, FLORENCE – KLEBES, HEINRICH: Council of Europe law. Towards a pan-European legal area. Strasbourg 2005.
- BENZ, ARTHUR: Die territoriale Dimension von Verwaltung. Kirjassa: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhunderts (toim. K. König). Baden-Baden 2002.
- BORCHERT, HARTMUT: Bürgermeisterdirektwahl und Qualifikation. Die Gemeinde 11/1999.
- BOYSEN, SIGRID: Netzwerke – Grundmodell einer neuen Ordnung? Freie Universität Berlin 2006.

- BRITZ, GABRIELE: "Kommunale Gewährleistungsverantwortung" – Ein allgemeines Element des Regulierungsrechts in Europa? Die Verwaltung 2/2004.
- BURMEISTER, FRANK: Räumliche Beschränkungen für kommunale Wirtschaftsunternehmen – ein Verstoß gegen Europäisches Recht. Europarecht 5/2004.
- BÜCHI, ROLF: Kohti osallistuvaa demokratiaa. Helsinki 2006.
- BÄCK, HENRY – HEINELT, HUBERT – MAGNIER, ANNICK: The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden 2006.
- BÖTTGER, KATRIN: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Tübingen 2006.
- CEMR (COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS): The Impact of Demographic Change on Local and Regional Government. Brussels 2006.
- CEMR: Consultation procedures within European states. Council of European Municipalities and Regions, September 2007.
- COUNCIL OF EUROPE: 50 years of local and regional democracy. Council of Europe, December 2007.
- DEFINITION and limits of the principle of subsidiarity. Local and regional authorities in Europe, No. 55. Council of Europe 1994.
- DEN KOMMUNALA självstyrelsens grundlagsskydd, Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapporter nr IX, Stockholm 2007.
- DERENBACH, ROLF: Die stärkere Einbindung der lokalen Gebietskörperschaften in das europäische Aufbauwerk: Partnerschaft im Modell der multilevel governance statt zunehmender Entfremdung. (Deutscher Landkreistag 2006, moniste).
- DERENBACH, ROLF: Die Kommunalcharta des Europarats auf dem Prüfstand. Der Landkreis 7/2005.
- DI FABIO, UDO: Die Kultur der Freiheit. München 2005.
- EKARDT, FELIX: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Gründe für eine liberale Klagebefugnis. Zugleich eine Kritik der Begriffe „Gemeinwohl“ und „Vorsorge“. Der Staat 4/2005.
- EKSTRÖM, BO-ERIK – POHJONEN, MIKA – HAAVISTO, ILKKA: Kunnat ja markkinat. EVA analyysi No. 2/2007.
- EMMERICH-FRITSCH, ANGELIKA: Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Mehrebenensystem – Schutz der Kommunen? Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/2007.
- ENGEL, CHRISTIAN: "Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus" in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten. Kirjassa: Jahrbuch des Föderalismus. Tübingen 2001.
- EPPLER, ANNEGRET: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2004. Kirjassa: Jahrbuch des Föderalismus 2005. Baden-Baden 2005.



- EUROOPAN UNIONIN vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2005.
- FORSTHOFF, ERNST: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1. München 1950.
- FRANZ, THORSTEN: Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Jus Publicum 123. Mohr Siebeck. Tübingen 2005.
- HALLBERG, PEKKA: Kunnat ja elinkeinoelämä. Lakimies 7-8/1983 s. 897-912.
- HANNUS, ARNO: Yhteiskunnallisen kehityksen vaikutus kunnalliseen lainsäädäntöön. Kirjassa: Kunnallispolitiikkaa 1960-luvulla. Helsinki 1963.
- HANNUS, ARNO – HALLBERG, PEKKA: Kuntalaki. Porvoo 2000.
- Harisalo, Risto: Federalismia kunnallishallintoon. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005.
- HARISALO, RISTO: Kuntien hallinnossa otettava oppia konsernihallinnosta, Helsingin Sanomat 26.1.2006.
- HARISALO, RISTO – MIETTINEN, ENSIO: Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Vammala 2004.
- HAUSER, DIRK: Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen – Beschränkungen durch Verfassung, Gemeindeordnung und Wettbewerbsrecht. Eberhard-Karls-Universität Tübingen 2004.
- HAVERI, ARTO – PEHK, TEELE: Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallisan alan kehittämissäätiö 2007.
- HEILSHORN, TORSTEN: Sollte die überörtliche kommunale Wirtschaftstätigkeit durch die Gemeindeordnungen zugelassen werden? Verwaltungs-Archiv 4/2003.
- HENNEKE, HANS-GÜNTER (toim.): Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 29. Boorberg 2006.
- HERZOG, ROMAN: Wie der Ruck gelingt. München 2005.
- HEURU, KAUKO: Kunnan päätösvalan siirtyminen. Tampere 2000.
- HEURU, KAUKO: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.
- HEURU, KAUKO: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.
- HEURU, KAUKO: Pormestari, Edilex 2006.
- HEURU, KAUKO: Kunta- ja palvelurakennemuutos. Edilex 2007/13 ([www.edilex.fi/lakikirjasto/4381](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4381)).
- HEURU, KAUKO – MENNOLA, ERKKI – RYNNÄNEN, AIMO: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.
- HEURU, KAUKO – MENNOLA, ERKKI – RYNNÄNEN, AIMO: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita. Helsinki 2008.
- HIDÉN, MIKAEL: Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätävä. Kirjassa: Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900.3/9.1975. Vammala 1975.
- HIIRONNIEMI, SILJA: Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2005.
- HIPPEL, EIKE VON: Die fünfte Gewalt. Recht und Politik 2/2007.
- HOLLO, ERKKI J.: Ympäristö oikeudellisessa ympäristössä. Lakimies 1/2008.

- HOLOPAINEN, TOIVO: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.
- HOLOPAINEN, TOIVO: Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa, kirjassa: Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975. Vammala 1975.
- HOLTKAMP, LARS: Modelle kommunaler Selbstverwaltung im Praxistest, Die Öffentliche Verwaltung 3/2008.
- HOPPE, WERNER – UECHTRITZ, MICHAEL: Handbuch Kommunale Unternehmen. Köln 2004.
- HORN, HANS-DETLEF: Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus. Die Verwaltung 4/1993.
- HORTTANAINEN, ERJA: Finland. Julkaisussa: CEEC Logon Report 2000.
- HUSA, JAAKKO: NON LIQUET? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Vammala 2004.
- HÖSCH, ULRICH: Öffentlicher Zweck und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen. Die Öffentliche Verwaltung 10/2000.
- ISENSEE, JOSEF: Die alte Frage nach der Rechtfertigung des Staates. Juristen-Zeitung 6/1999.
- ISENSEE, JOSEF – KIRCHHOF, PAUL: Handbuch des Staatsrechts, Band II. Regensburg 2004.
- JANSSON, JAN-MAGNUS: Från Regeringsformen till Grundlagen. Helsingfors 2000.
- JYRÄNKI, ANTERO: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- KALIMA, KAI: Kunnan talous. Jyväskylä 1988.
- KATAJAMÄKI, HANNU: Yksi totuus ei ratkaise kunta- ja palvelurakenteita, Etelä-Suomen sanomat 20.10.2007.
- KAUPPI, AARO: Kunnallinen liiketoiminta. Oulu 1954.
- KAUPPINEN, MIKKO T. – KARHU, VELI: Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjausmahdollisuudet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2002.
- KEKKONEN, URHO: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- KERSTEN, JENS: Demographie als Verwaltungsaufgabe, Die Verwaltung 2007.
- KHOL, ANDREAS: Die Gemeinden als Ort der Freiheit in der Europäischen Union. Kirjassa: 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung. Wien 2003.
- KHOL, ANDREAS ET AL: ZUKUNFTsFEST. Wien 2005.
- KIRKINEN, HEIKKI: Takaperin tulevaisuuteen. Hallinto 4/2005.
- KLAMI, HANNU TAPANI: Mitä Korkeimmalle hallinto-oikeudelle pitäisi oikeastaan tehdä? Kanava 8/1983.
- KLINGE, MATTI: Luen ja kirjoitan. Keuruu 2001.
- KOIVISTO, RISTO: Pahaa pormestaria ken pelkäisi..., Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2007.
- KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG: Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Baden-Baden 1989.

- KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG: Europa der Regionen – Europa der Kommunen. Baden-Baden 1994.
- KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG: Kommunale Selbstverwaltung neu denken. Deutsches Verwaltungsblatt 2000 s. 876-882.
- KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG: 50 Jahre Kommunen in Europa. Geschichte – Probleme – Perspektiven. Gemeindefreiheit oder Kommunale Selbstverwaltung – Konzepte für ein "Europa der Kommunen". Kirjassa: Interregiones, Heft 11/2002.
- KOHTI KESTÄVIÄ VALINTOJA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006.
- KOHTI YHTEISTÄ HYVÄÄ, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piispojen puheenvuoro hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta, 1999.
- KRAPPWEIS, STEFAN: Gleichwertige Lebensverhältnisse. Möglichkeiten und Grenzen der Angleichung der Teilräume. TU-Berlin 2006.
- KULTALAHTI, JUKKA: Globalisaatio ja sen hallinta. Kirjassa: Oikeus- ja vakuutus-tiedettä 2006. Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos 2006.
- KUNNALLISKOMITEAN MIETINTÖ 1993:33. Kuntalaki. Helsinki 1993.
- KUUSKOSKI, REINO – HANNUS, ARNO: Kunnallislaki. Porvoo 1965.
- KÖCK, HERIBERT FRANZ: Recht in der pluralistischen Gesellschaft. Wien 1998.
- KÖNIG, KLAUS: Herausforderungen an die Verwaltungswissenschaft im Zeichen der Europäisierung und Internationalisierung. Kirjassa: Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 252. Speyer 2007.
- LAAKSO, SEPPÖ – SUVIRANTA, OUTI – TARUKANNEL, VEIJO: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.
- LADEUR, KARL-HEINZ: Der Staat gegen die Gesellschaft. Tübingen 2006.
- LARMA, OTTO: Kunnallisen jaotuksen muuttaminen. Kirjassa: Kunnallisasiain käsikirja. Joensuu 1967.
- LAURILA, HANNU: Tehokas kunta- ja palvelurakenneuudistus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2006.
- LEHTO, MARKKU: Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Vammala 2005.
- LEHTOMÄKI, TIMO: Subsidiariteettiperiaate Euroopan yhteisössä. Poliitiikka 1992.
- LHOTTA, ROLAND: Föderalismus und Demokratie in der „postnationalen Konstellation“: Verfassungstheoretische und dogmatische Herausforderungen für die deutsche Staatslehre. Kirjassa: Jahrbuch des Föderalismus 2001 s. 35-55. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden 2001.
- LIDSTRÖM, ANDERS: Kommunsystem i Europa. Malmö 2003.
- LINDH, REIJO – LAPPI, HANNU – GRÖHN, KARI: VALTAVAN seurantatutkimus. Osa 1. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Helsinki 1985.

- LINNA, PAULA – HARMAAKORPI, VESA – HENNALA, LEA – PIHKALA, TIMO – UO-  
TILA, TUOMO – TURA, TOMI: Verkostokoordinaattorimalli alueellisen  
palveluklusterin kehittämisessä. Päijät-Hämeen liitto 2007.
- LISSABONIN STRATEGIA – Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005 – 2008.  
Valtiovarainministeriö 2005.
- LITTEN, RAINER: "Absage an den Staat". Recht und Politik 3/2006.
- LOIKKANEN, HEIKKI A.: Helsingin metropolille on seutuhallinnollinen vaih-  
toehto. Helsingin Sanomat 6.3.2008.
- Lokal demokrati – möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala  
självstyrelsen. Svenska Kommunförbundet. Falköping 1995.
- MASING, JOHANNES: Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht. Kir-  
jassa: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I. München 2006.
- MELA, HANNA – KIVIMAA, PAULA: Tieteen ja politiikan monimutkainen suhde.  
Tieteessä tapahtuu 2/2008.
- MENNOLA, ERKKI: Kuntajaon muuttamisen oikeudelliset ongelmat. Lakimies  
1984.
- MENNOLA, ERKKI: Maakunnan vapaus. Tampere 1990.
- MENNOLA, ERKKI: Lopun alku vai alun loppu? Paikallinen itsehallinto 1990-  
luvun mullistuksissa, Kirjassa Uudistuva kunnallistutkimus. Tampere  
1993.
- MENNOLA, ERKKI: Kunta yksityisoikeudellisena toimijana. Kirjassa: Kuntien  
oikeus itsehallintoon. Tampere 2002.
- MENNOLA, ERKKI: Miten parannamme tutkimuksen ja käytännön vuorovai-  
kutusta? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003.
- MERTEN, DETLEF: Gesetzgebung im demokratischen Rechtsstaat – Rechts-  
staatliche Dominanz und Rationalität. Kirjassa: Dimensionen des  
modernen Verfassungsstaates. Wien 2002.
- MODEEN, TORE: Vertailevaa kunnallisoikeutta. Lakimies 1/2006.
- MOISIO, ANTTI: Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta. Kirjassa: Paras tuoreeltaan  
tulkittuna, Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2006.
- MOISIO, SAMI: Osuvasti kilpailuyhteiskunnan muotoutumisesta. Tieteessä  
tapahtuu 6/2007.
- MOLANDER, PER: Staten och kommunerna. Angered 2003.
- MOLANDER, PER – STIGMARK, KERSTIN: Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet.  
Målkonflikter i den offentliga sektorn. Södertälje 2005.
- MUTIUS, ALBERT VON: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft.  
Heidelberg 1983.
- MYLLYMÄKI, ARVO – KALLIOKOSKI, PÄIVI: Valtio, kunta ja Euroopan unioni.  
Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 51. Vammala  
2006.
- MÄENPÄÄ, OLLI: Lausunto Sini Sallisen väitöskirjasta. Kunnallistieteellinen  
aikakauskirja 2/2007.
- MÖTTÖNEN, SAKARI – NIEMELÄ, JORMA: Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön  
uudet muodot. Keuruu 2005.

- NASSMACHER, HILTRUD – NASSMACHER, KARL-HEINZ: Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen 1999.
- NERGELIUS, JOAKIM: Maktdelning och politikens judikalisering. Löser juridiken demokratin problem? Demokratiutredningens skrift nr 23, Stockholm 1999.
- NIEMI-IILAHTI, ANITA: Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma. Vaasa 1992.
- NIEMIVUO, MATTI: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. Vammala 1976.
- NIEMIVUO, MATTI: Kuntajaon muuttamista koskevia oikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan ongelmia. Lakimies 5/1983.
- NUMMELA, JUHANI: Kuntatalous murroksessa – miten käy kuntien palvelutuo-  
tannon? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003.
- NUMMELA, JUHANI – RYNNÄNEN, AIMO: Kuntahallinnon vaihtoehdot. Helsinki 1993.
- NUMMELA, JUHANI – RYNNÄNEN, AIMO: Kansalainen ja uusi hallinto. Helsinki 1996.
- OEL, HANS-ULRICH: Die Bevölkerungsentwicklung und ihre Auswirkungen auf staatliche Organisation und staatlichen Handeln. Kirjassa: Die Zukunft des öffentlichen Sektors. Baden-Baden 2006.
- OIKEUSTIETEELLINEN tutkimus Suomessa. Valtion yhteiskuntatieteellisen toimikunnan asettaman arviointiryhmän raportti. 1993.
- OJALA, PEKKA – PÖYHÖNEN, AULIS: Läheisyysperiaate – hallinnon uusjako. Kunnallisan alan kehittämissäätiö 1994.
- OKSANEN, ANTERO: Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Kirjassa: Kuntien oikeus itsehallintoon s. 72-97. Tampere 2002.
- OSSENBUHL, FRITZ – LANGE, KLAUS: Grundlagen des Verwaltungsrechts. Die Verwaltung 2007.
- PARVIAINEN, MERVI: Tasa-arvoa laskimella. Helsinki 2006.
- PELLONPÄÄ, MATTI: Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 2005.
- Perustuslaki 2000. Komiteamietintö 1997:13. Helsinki 1997.
- Pienkuntakomitean mietintö. KM 1965:A1. Helsinki 1965.
- PIHLAJANIEMI, TOIVO: Kuntajakolaki selityksin. Helsinki 1998.
- PIHLAJANIEMI, TOIVO: Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisan alan kehittämissäätiö 2006.
- PRATCHETT, LAWRENCE – LOWNDES, VIVIEN: Developing democracy in Europe. An analytical summary of the Council of Europe's acquis. Council of Europe Publishing, November 2004.
- PRIEBES, AXEL: Das zentralörtliche System als Beitrag zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Der Landkreis 10/2004.

- PRISCHING, MANFRED: Zur Zukunft von Volksparteiden in Österreich. Die Epoche einer Volkspartei. Kirjassa: ZUKUNFTsFEST. 60 Jahre Österreichische Volkspartei. Wien 2005.
- PUUKKA, ILKKA: Kuntauudistus – mutta millä ehdoilla? Hallinto 1/2006.
- PUUMALAINEN, AHTI: Vastuuta hyvinvoinnista takaisin valtion harteille. Kuntalehti 11/2005.
- PÖYHÖNEN, AULIS: Kommunalförvaltningens renässans via Europa. Finsk Tidskrift 1990.
- PÖYHÖNEN, AULIS: Subsidiariteettiperiaate Euroopan neuvoston Euroopan kunnallissopimuksessa. Lakimies 7-8/1995.
- PÖYHÖNEN, AULIS: Euroopan kunnallissopimus. Helsinki 1996.
- PÖYHÖNEN, AULIS: Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa? Lakimies 5/2001.
- PÖYHÖNEN, AULIS – KOSKI, HEIKKI: Vahvat kunnat ovat hallinnon perusta. Kirjassa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, Kunnallisanalan kehittämisiä 2006.
- RECHLIN, SANDRA: Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? Universität Potsdam. Diskussion Paper 2004.
- REICHARD, CHRISTOPH: Von Max Weber zum "New Public Management". Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert. Kirjassa: Umbruch in Politik und Verwaltung. Bern 1995.
- RENTTO, JUHA-PEKKA: Esivallan rajat: Subsidiariteettiperiaatteesta julkisen toimivallan oikeutettua alaa määrittävänä poliittisena periaatteena. Lakimies 5/1995.
- RIEPULA, ESKO: Mielikuvapolitikointia, osa II. Kide 1/2007.
- ROMMELSPACHER, THOMAS: Einheitliche und gleichwertige Lebensverhältnisse. Heinrich-Böll-Stiftung 2004.
- RUIN, OLOF: EU och subsidiaritetsprincipen, Nordisk Administrativt Tidskrift 4/1994.
- RYTKÖLÄ, OLAVI: Kuntajaoituksen muuttamisen edellytyksistä voimassaolevan ja säädettävän lain kannalta. Kirjassa: Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975. Vammala 1975.
- RYTKÖLÄ, OLAVI: Kuntajakolaki. Vammala 1978.
- RYYNÄNEN, AIMO: Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa. Tampere 1997.
- RYYNÄNEN, AIMO: Valtion ja kuntien väliset neuvottelujärjestelmät Itävallassa ja Saksassa. Kirjassa: tulee neuvottelemalla tulosta? (toim. Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma ja Lasse Oulasvirta) Tampere 2000.
- RYYNÄNEN, AIMO: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki 2004.
- RYYNÄNEN, AIMO: Kunnan itsepuolustus-oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3006.pdf> (tammikuu 2006)

- RYYNÄNEN, AIMO: Kunnallisen liiketoiminnan rajat murroksessa. <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3229.pdf> (huhtikuu 2006)
- RYYNÄNEN, AIMO: Euroopan unioni ja kunnallishallinto – edetäänkö ”kuntasokeudesta” aitoon kumppanuuteen? <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3711.pdf> (lokakuu 2006)
- RYYNÄNEN, AIMO: Läheisyysperiaate Suomen hallinnon rakenneperiaatteena. [http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4512\(marraskuu 2006\).](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4512(marraskuu 2006).)
- RYYNÄNEN, AIMO: Kunnan toimintaympäristö muuttuu. Tarvitaanko myös johtamisjärjestelmän uudistamista? <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4734> (syyskuu 2007)
- RYYNÄNEN, AIMO: Kansallisvaltiosta kansalaisvaltioon. Kansallinen sivistysliitto. Helsinki 2007.
- RYYNÄNEN, AIMO: Suoran ja osallistuvan demokratian vahvistaminen. Kirjassa: Parasta demokratiassa (toim. Timo Aarrevaara – Jaana Simola). Päijät-Hämeen liitto 2008.
- RYYNÄNEN, AIMO – MAIJALA, EEVA: Ylimmän kuntajohdon työnjako, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2003.
- RYYNÄNEN, AIMO – TELAKIVI, HEIKKI: Eurooppalainen mallikunta. Edita. Helsinki 2006.
- RYYNÄNEN, AIMO – VESIKKALA, ARI: Vapaat kunnat – Vapaakuntakokeilu sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin näkökulmasta. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1994.
- RÖNKKÖ, PENTTI: Kunta- ja palvelurakenneuudistus – kuntien rahoitusongelman ratkaisu vai uusi ongelma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005.
- SAARELA, PEKKA – SAINIO, ARI: Kuntahallinto muutoksessa – illuusioita ja paradokseja. Suomen Kaupunkiliitto. Helsinki 1991.
- SAJÓ, ANDRÁS: Transnational Networks and Constitutionalism. Acta Juridica Hungarica 3/2006.
- SALADIN, PETER: Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt. Bern 1995.
- SALLINEN, SINI: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.
- SARAVIITA, ILKKA: Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.
- SCHAFFARZIK, BERT: Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Bad Langensalza 2002.
- SCHAUSBERGER, FRANZ: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2005 - gefragter Partner in einer kritischen Phase der EU. Kirjassa: Jahrbuch des Föderalismus 2006. Baden-Baden 2006.
- SCHLIESKY, UTZ: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Tübingen 2004.
- SCHLIESKY, UTZ: Kommunale Organisationshoheit unter Reformdruck. Die Verwaltung 3/2005.

- SCHMAHL, STEFANIE: Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung. Die Öffentliche Verwaltung 20/1999.
- SCHMID, JOHANNES: "Zwei Schritte vorwärts, einer zurück". Der Reformvertrag und die Gemeinden. Österreichische Gemeinde-Zeitung 2/2008.
- SCHMIDT, THORSTEN INGO: Kommunale Kooperation. Tübingen 2005.
- SCHMITTER, PHILIPPE C. – TRECHSEL, ALEXANDER H.: The future of democracy in Europe. Trends, analyses and reforms. Council of Europe. Strasbourg 2004.
- SCHRADER, CHRISTIAN: Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung. Baden-Baden 2004.
- SCHUPPERT, GUNNAR FOLKE: Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren. Kirjassa: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I. Nördlingen 2003.
- SCHUPPERT, GUNNAR FOLKE: Staatswissenschaft. Baden-Baden 2003.
- SCHÄFER, THOMAS: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. Deutscher Städtetag. Stuttgart 1998.
- SINISALMI, MARTTI: Suomen kaupunkien keskushallinto 1927 -1998. Helsinki 1999.
- SOU 2007:11: Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Stockholm 2007.
- Statens styrning av kommuner, landsting och regioner. Stockholm 2006.
- STERN, KLAUS: Ein Beitrag zur Inpflichtnahme des Staates für die Optimierung der Grundrechte. Kirjassa: Dimensionen des modernen Verfassungsstaates. Wien 2002.
- STJERNQUIST, NILS – MAGNUSSON, HÅKAN: Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. Stockholm 1988.
- Strengthening regional and local democracy in the European Union. Committee of the Regions. Brussels 2004.
- STÄHLBERG, K.J.: Kunnan itsepuolustus oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. Lakimies 1939 s. 474-477.
- SUTELA, MARJA: Kuntien tahdon vastaisista kuntajaotuksen muutoksista – tarkastelukohteena erityinen kuntajaon eheyttämismenettely. Kirjassa: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen. Joensuun yliopisto 2005.
- SUTELA, MARJA – SAVOLAINEN, MARJA: Kuntajakoselvittäjän tehtävät ja toimivalta kuntajaotusta muutettaessa. Joensuu 2005.
- TAKALA, ANU – KARPPI, ILARI: Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. Tampere 2003.
- TEMMES, MARKKU: Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki 1994.
- TOKKOLA, RAIJA – KOTONEN, ULLA: Kuntakonserniin kuuluvien osakeyhtiöiden riskienhallinta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2005.



- HÅKAN TORNGREN, HÅKAN: Den kommunala självstyrelsen ur ett rättsligt perspektiv, Förvaltningsrättslig tidskrift 1/2004.
- TRAUNER, GUDRUN: Der direkt gewählte Bürgermeister. Linz 2001.
- TREIBER, HUBERT: Zur Ohnmacht von Gemeinden: Gewerbepolitik im Halbschatten des Rechts. Kirjassa: Die Gemeinde. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber s. 281-299. Tübingen 2007.
- TUORI, KAARLO: Onko maksu maksu vai vero vai...? Kirjassa: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004.
- TUORI, KAARLO: Sosiaalioikeus. Porvoo 2004.
- TUORI, KAARLO: ”Sipoo-päätös rikkoi itsehallintoa vastaan”. Helsingin sanomat 17.2.2008.
- UOTI, ASKO: Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen. Kirjassa: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos 2006.
- VAPAAKUNTATYÖRYHMÄN MIETINTÖ. Komiteamietintö 1987:2. Helsinki 1987.
- VERDEAUZ, GRÉGOIRE: Local Authorities and the Impact of Europe. Local Government in France. Paris 2001.
- VIREN, MATTI: Mikä on tutkijoiden oikea strateginen näkemys valtionhallinnossa? Tieteessä tapahtuu 1/2007.
- VÄYRYNEN, RAIMO: Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset. Helsinki 1999.
- WETTERBERG, GUNNAR: Den kommunala självstyrelsen. Avesta 2004.
- WIMMER, NORBERT: Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform. Wien 2004.
- WOLLMANN, HELLMUT: The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government: in comparative perspective, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2003.
- YLÖNEN, ARI: Pormestari ja vallan legitimitetti. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2007.
- ZIMMERMANN, UWE: Der EU-Vertrag von Lissabon – Kommunale Rechte in Europa. Die Gemeinde SH 3/2008.
- ZIPPELIUS, REINHOLD: Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft. München 2003.
- ÖHLINGER, THEO: Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union. Kirjassa: 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962. Wien 2002.

Lisäksi lähteinä on käytetty virallisasiakirjoja ja lehtiartikkeleita, joiden tiedot sisältyvät asianomaisiin lähdeviitteisiin.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on saattanut kuntakentän muutoksen tilaan. Muutos avaa mahdollisuuksia, mutta sisältää myös uhkia. Syntykö uudistuksen kautta aikanaan elinvoimaisempi kuntajoukko, vai onko vaarana kadottaa kuntien olennaisia vahvuuksia?

Perinteisen kunnallisen itsehallintomme voima, läheisyysperiaate ja omavastuisuus eivät ole uudistuksen aikana nousseet riittävästi esille. Muutosten keskelläkin on tarpeen painottaa suunnanmäärittäjiä. Näitä ovat erityisesti kansalaisläheisyys, demokratia ja subsidiariteetti eli läheisyysperiaate. Kirjassa esitellään näiden periaatteiden merkitystä ja peilataan niitä ajankohtaiseen eurooppalaiseen keskusteluun. Tällainen taustoitus antaa laajempaa perustaa omien konkreettisten reformiemme tekemiselle.

Kirjoittaja, Tampereen yliopiston kunnallisoikeuden professori Aimo Rynnänen on perehtynyt esiteltäviin kysymyksiin sekä tutkijana että luottamushenkilönä. Hän on osallistunut myös Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan toimielimen työhön.

Kansi: Mikko Reinikka

ISBN 978-951-44-7404-0



9 789514 474040



TAMPERE  
UNIVERSITY  
PRESS